

Mabel Londoño Jaramillo*

Corte Constitucional de Colombia

mabel.londono@gmail.com

**Las diferentes olas de participación ciudadana
en el proceso constituyente de 1991****

*The Different Waves of Citizen Participation
in the Constituent Process of 1991*

*As diferentes ondas de participação cidadã
no processo constituinte de 1991*

Artículo de reflexión: recibido 29/04/2022 y aprobado 06/09/2022

* Abogada de la Universidad de Medellín (Colombia). Especialista en Derecho Procesal de la Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia) y en Argumentación Jurídica de la Universidad de Alicante (España). Magíster en Derecho Procesal de la Universidad de Medellín y en Construcción de Paz de la Universidad de los Andes (Colombia). Con estudios de Doctorado en Filosofía en la Universidad Pontificia Bolivariana. Magistrada auxiliar de la Corte Constitucional en el despacho del magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo. Docente de cátedra de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y de la Universidad del Norte (Colombia). Integrante del Instituto Colombiano de Historia del Derecho. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1036-7896>

** Este texto corresponde a una versión corta y en parte modificada de la publicación Londoño, M. (2015). *Participación ciudadana: algo más que elegir y ser elegido. Un estudio desde el proceso constituyente de 1991*, capítulo de libro, que fue producto de la investigación “La participación ciudadana en el proceso constituyente de Colombia de 1991”, realizada entre el Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y el Grupo de Investigaciones en Conflicto y Paz del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Medellín, financiada por dicha institución y Colciencias, en donde la autora participó como coinvestigadora.

DOI:

<https://doi.org/10.18046/prec.v22.5507>

Cómo citar:

Londoño Jaramillo, M. (2023). Las diferentes olas de participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991. *Precedente*, 22, 43-95. <https://doi.org/10.18046/prec.v22.5507>



Resumen

Este artículo de reflexión describe las diferentes olas de participación ciudadana que se presentaron en el proceso constituyente de 1991. Inicia con el movimiento estudiantil de 1989, continúa con el gran debate nacional que tuvo como escenario las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias y finaliza con la Asamblea Nacional Constituyente, la más pluralista y multicultural de la historia nacional. Concluye que la Constitución Política de 1991 surgió de un proceso constituyente inédito, que cambió la forma de hacer las constituciones en Colombia.

Palabras clave: proceso constituyente de 1991; participación ciudadana; movimiento estudiantil de 1989; séptima papeleta; Asamblea Nacional Constituyente.

Abstract

This reflection article describes the different waves of citizen participation that occurred in the constituent process of 1991. It begins with the student movement of 1989, continues with the great national debate that took place in the working groups and the preparatory commissions, and ends with the National Constituent Assembly, the most pluralistic and multicultural in national history. It concludes that the Political Constitution of 1991 emerged from an unprecedented constituent process, which changed the way of making constitutions in Colombia.

Keywords: Constituent Process of 1991; Citizen Participation; Student Movement of 1989; Seventh Ballot; National Constituent Assembly.

Resumo

Este artigo de reflexão descreve as diferentes ondas de participação cidadã ocorridas no processo constituinte de 1991. Começa com o movimento estudantil de 1989, continua com o grande debate nacional que aconteceu nos grupos de trabalho e nas comissões preparatórias, e termina com a Assembleia Nacional Constituinte, a mais pluralista e multicultural da história nacional. Conclui que a Constituição Política de 1991 emergiu de um processo constituinte sem precedentes, que mudou a forma de fazer constituições na Colômbia.

Palavras-chave: processo constituinte de 1991; participação cidadã; movimento estudiantil de 1989; sétima votação; Assembleia Nacional Constituinte.

Introducción

El 4 de julio de 2021 la Constitución Política de Colombia de 1991 cumplió 30 años.¹ Este hecho invita a recordar su proceso de gestación, en sus fases preconstituyente y constituyente, y las diferentes formas que asumió la participación, junto con sus protagonistas. En razón de ello, el presente artículo habla de olas de participación ciudadana, asemejando el movimiento que se observa con la llegada de las aguas a tierra firme, la huella temporal que dejan en la arena y su pronto retiro para dar paso a la siguiente ondulación.

En un primer momento, se concentra en el movimiento estudiantil de 1989, el más numeroso y persistente de la memoria reciente, para explicar sus diversas estrategias de acción y su aporte al desbloqueo del sistema institucional; luego, aborda una segunda ola de participación ciudadana que tuvo lugar en las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias que deliberaron entre el 14 de septiembre y el 5 de diciembre de 1990, con el encargo de recoger, articular y sistematizar la opinión de los colombianos, de forma que pudiera ser consultada y utilizada por los constituyentes, los partidos políticos, las fuerzas sociales y el Gobierno nacional. Finalmente, aterriza en la Asamblea Nacional Constituyente, que ha sido identificada como la más pluralista y multicultural de la historia nacional, por encontrarse en ella representados sectores de la sociedad que jamás habían tenido cabida en las instancias de formación de una constitución, como los grupos guerrilleros recién desmovilizados o en proceso de desmovilización, los indígenas, los cristianos evangélicos y las mujeres. Este suceso hizo posible que en un país como Colombia, que tenía bloqueado el sistema de toma de decisiones, se gestara un proceso incluyente y democrático para la definición de las normas fundamentales nunca antes visto.

1 Tratándose de la Constitución de 1991, hay dos fechas para tener en cuenta: el 4 de julio de 1991, firma por parte de los constituyentes, y el 7 de julio de 1991, su publicación o promulgación en la Gaceta Constitucional número 114.

Este artículo de reflexión presenta algunos resultados de investigación desde una perspectiva histórica e interpretativa y adopta la metodología de análisis del discurso jurídico como técnica de estudio de las ciencias sociales. Para ello, se recurre a documentos legales, tales como normativa nacional, gacetas constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente y sentencias, además, a archivos institucionales, entrevistas realizadas durante el proyecto de investigación² y libros, capítulos de libro, artículos académicos y artículos de prensa relacionados con el proceso constituyente de 1991.

1. Primera ola de participación ciudadana: el movimiento estudiantil de 1989

Colombia es un país de paradojas. Por lo menos durante los últimos cien años se ha caracterizado por la convivencia entre la estabilidad institucional y *democrática*, pese a su precariedad,³ y la violencia en sus diferentes manifestaciones

2 Uno de los productos de la investigación en la que la autora participó como coinvestigadora fue el libro *Voces de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*. En dicha publicación, el lector puede encontrar diferentes entrevistas realizadas a algunos protagonistas del proceso constituyente de 1991; entre ellos, integrantes del movimiento estudiantil de 1989 y de las mesas preparatorias y constituyentes y asesores de la Asamblea Nacional Constituyente (Restrepo, Bocanument y Rojas, 2014).

3 Explica el sociólogo francés y colombiano Daniel Pécaut (2003) que “puede parecer sorprendente hablar de precariedad institucional en un país que, aparentemente, ha conocido una gran estabilidad: un solo golpe de Estado militar, dos partidos por largo tiempo monopolísticos, un gusto permanente por lo jurídico a pesar de los numerosos arreglos con el Estado de Derecho, una estabilidad económica excepcional durante un período considerable, una élite política y económica invulnerable durante mucho tiempo, una ausencia de grandes transformaciones sociales. No obstante, todos estos factores han estado acompañados de una gran precariedad institucional” (p. 97). Según el autor, la precariedad institucional “se expresa, sobre todo y de manera más simple, en el hecho de que la autoridad del Estado, la aceptación de las reglas institucionales, la adhesión compartida a una misma simbólica de la unidad nacional se encuentran sometidas a numerosas eventualidades o brillan por su ausencia [...]”. Durante mucho tiempo no es el Estado el que garantiza un mínimo de cohesión nacional, sino las redes vinculadas con los dos partidos políticos [liberal y conservador]. En los campos o en las zonas de colonización, la comunicación con el poder se efectuaba a través de la medición de las clientelas partidistas”. El tema también es desarrollado en Pécaut (2001, 2012 y 2017) y Gutiérrez (2007, 2017). Francisco Gutiérrez, en el libro *¿Lo que el viento se llevó?*, examina las transformaciones de los partidos tradicionales colombianos y su relación con la democracia desde el Frente Nacional (1958) hasta el 2002, año en el que considera que se da el quiebre del bipartidismo. Esta reflexión es continuada por el autor hacia atrás en el libro *La destrucción de una República*, en el que presenta una historia interna de los partidos tradicionales durante la República Liberal (1930-1946), que fue también la antesala de la Violencia (1946-1958).

y transformaciones,⁴ una gran debilidad de los movimientos sociales⁵ y una marcada desigualdad social.

Los sucesos que a continuación se exponen tienen como marco general el escenario antes descrito, pero se originan en la crisis política y social que tuvo lugar al final de la década del ochenta y los inicios de la del noventa. En ese momento la democracia colombiana se configuraba como un régimen político excluyente, elitista y tímidamente representativo, en el que los ciudadanos – las clientelas, en palabras de García (2009)– eran vistos como sujetos pasivos del proceso político, cuyo papel se limitaba a acudir a las urnas en tiempos electorales. Dugas (1993a) identificaba dos elementos centrales de la crisis política: la falta de legitimidad del régimen político y la descomposición social.

En primer lugar, la crisis se manifestaba en la falta de credibilidad otorgada al régimen político existente por gran parte de la sociedad [lo que] reflejaba la falta de nexos que facilitarían la articulación de demandas de grandes sectores de la sociedad civil ante el Estado [...]. Además, se reflejaba en fenómenos como el creciente desinterés en los partidos, la apatía política, la alta abstención electoral, y la desconfianza en las políticas de los gobiernos de turno.

4 El país ha sido el escenario de un brutal conflicto armado interno que ha involucrado a guerrillas de diferentes ideologías y orígenes, a grupos paramilitares y a agentes del Estado, y ha sido transversalizado por el negocio del narcotráfico, lo que ha significado una tragedia humanitaria para la población civil. Para abordar el tema, Ronderos (2014, p. 25) recuerda la metáfora utilizada en los años cincuenta por el intelectual y político liberal Darío Echandía, quien definió la democracia colombiana como “un orangután en sacoleva”, en la medida en que la violencia no ocurre bajo una dictadura, sino simultáneamente con una democracia formal. Pécaut (2001, p. 10), a partir del análisis de la variación de las causas de la violencia en Colombia a lo largo de los años, sostiene “que al cabo de un cierto tiempo ya no tiene sentido referirse a un contexto inicial”, con excepción del auge de la economía de la droga, a la que atribuye “de manera permanente un papel primordial en el desarrollo de la violencia y en el debilitamiento de las instituciones”. El tema también es abordado por Gutiérrez (2014 y 2020). En su último trabajo, el autor, a raíz del incumplimiento del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en 2016, se pregunta por *un nuevo ciclo de guerra en Colombia* y sentencia: “Si las cosas siguen así, será muy improbable que podamos evitar tal desenlace. Ese desenlace puede marcar con fuego las próximas dos, tres o cuatro generaciones de colombianos” (Gutiérrez, 2022, p. 11).

5 Frente a la debilidad histórica de los movimientos sociales, Uprimny (2001, p. 268) y García (2009, p. 29) plantean que una de las causas de este fenómeno puede encontrarse en la capacidad del bipartidismo para cooptar los movimientos populares, en la medida en que los partidos políticos liberal y conservador ejercían un control clientelista y patrimonial de la población.

En segundo lugar, la crisis se manifestaba a través de una descomposición social cada vez mayor. Tal descomposición se veía en la profusión de una violencia multifacética [:] la delincuencia común, la violencia guerrillera, la violencia del Estado, la violencia paramilitar y de las fuerzas de “autodefensa” y la violencia del narcotráfico. (Dugas, 1993a, pp. 17-18)

Es así como la crisis de la representación política, la creciente desinstitucionalización de los partidos políticos tradicionales, el fortalecimiento e incremento de la acción insurgente y contrainsurgente y la violencia política desencadenada por el narcotráfico prepararon el terreno para que los colombianos reclamaran un nuevo proyecto político más incluyente y participativo, o, en palabras de Múnera (1999), crearon un contexto favorable para que se empezara a hablar de la apertura del sistema político. Afirman Mejía y Jiménez (2005, p. 25) que “se empezó a consolidar en el imaginario político nacional la idea de la democracia participativa, como la única salida viable a la crisis del régimen político colombiano”.

En ese contexto histórico de monotonía sociopolítica y violencia multicausal se gesta el movimiento estudiantil, sin anticipar que sus valientes acciones lograrían la ruptura del ordenamiento constitucional que tenía como base la Constitución de 1886.

1.1. *La marcha del silencio*

El final de la década de los ochenta constituyó una ruptura en nuestra historia patria a raíz de la reacción espontánea de la comunidad estudiantil, principalmente de Bogotá, ante la ola de violencia que padecía Colombia y que venía afectando la humanidad de jueces y magistrados,⁶ funcionarios,⁷ líderes políticos, militantes de la Unión Patriótica (UP),⁸ miembros de la fuerza

6 El presidente Virgilio Barco (1986-1990), en alocución televisada por la Cadena 1 de Inravisión a finales de 1989, decía que “los narcotraficantes han llevado a la tumba a más de doscientos jueces y funcionarios del Poder Judicial” (Buenahora, 1991, p. 14).

7 Entre ellos, el ministro de Justicia del gobierno Betancur, Rodrigo Lara, asesinado el 30 de abril de 1984 por un sicario a sueldo contratado por orden de Pablo Escobar (El asesinato de Rodrigo Lara Bonilla. Informe conjunto..., 1987).

8 La UP es un partido político colombiano de izquierda fundado en 1985 a raíz de los acuerdos de paz adelantados entre las FARC y el gobierno de Belisario Betancur, conocidos como los “Acuerdos de La Uribe” (Duzán, 2002, p. 128), formado “no solamente con miembros de las FARC sino que a sus filas llegaron un grueso número de clases medias urbanas que buscaban un partido de izquierda

pública, periodistas,⁹ campesinos, entre muchas otras personas inocentes. Con el asesinato del candidato a la Presidencia de la República por el Partido Liberal, Luis Carlos Galán, esta espiral de violencia tocó una fibra sensible de los colombianos y el país entero entró en conmoción. El viernes 18 de agosto de 1989, por orden del narcotraficante Pablo Escobar,¹⁰ un sicario le arrebató la vida mientras se disponía a iniciar su discurso en un mitin electoral en Soacha,

diferente para hacer política” (González, 2019, p. 33). Fue blanco de organizaciones armadas de derecha que desataron una política de exterminio en medio de una total impunidad. La UP tuvo que ver con impotencia los viles asesinatos de sus más importantes líderes políticos; entre ellos, los candidatos presidenciales Jaime Pardo Leal (11 de octubre de 1987) y Bernardo Jaramillo Ossa (22 de marzo de 1990), además de cientos de líderes regionales y locales y miles de partidarios de esa agrupación. Iván Cepeda señala que “existen algunos datos que permiten cuantificar la magnitud del genocidio. Según los líderes del grupo político, el saldo de los actos atroces perpetrados en su contra hasta hoy se aproxima a las 5.000 personas asesinadas, ‘desaparecidas’ y torturadas, entre quienes se cuentan dos candidatos a la presidencia, ocho congresistas, cientos de alcaldes y concejales, y miles de activistas locales. De ese mismo cuadro hacen parte detenciones masivas y arbitrarias contra los miembros sobrevivientes del movimiento, poblaciones desplazadas de sus zonas de influencia, decenas de atentados dinamiteros contra sus oficinas y familias enteras exiliadas” (Cepeda, 2006, p. 104). En julio de 2013 el Consejo de Estado le devolvió la personería jurídica a la Unión Patriótica (La Unión Patriótica vuelve a la arena política, 2013). El tema del exterminio de la UP es referido en Melo (2017), en el acápite “Guerrilla y paramilitarismo: 1978-2002”.

9 Un gran impacto causó en la sociedad el asesinato del director de *El Espectador*, Guillermo Cano, el 17 de diciembre de 1986, por sicarios contratados por el Cartel de Medellín.

10 Los años ochenta fueron la época del florecimiento del negocio del narcotráfico de los carteles. Esto desencadenó una nueva ola de violencia política, pero ya protagonizada por el narcotráfico; más concretamente, por el jefe del Cartel de Medellín, Pablo Escobar, quien había ejercido como político y representante a la Cámara –este último cargo ocupado en 1982– (López, 2010), y a esas alturas le había declarado la guerra al Estado (Salazar, 2001). Este tristemente célebre personaje ejerció un poder de corrupción tal sobre la sociedad y la institucionalidad colombiana que logró quebrar los estándares legales y morales. Posterior a su muerte, la Revista Semana (Fin de una tragedia que cambió al país, 1994) describió al capo con las siguientes palabras: “[era un] hombre que prácticamente no dejó gobernar a tres Presidentes seguidos. [Un] personaje que transformó el lenguaje, la cultura, la fisonomía y la economía de Medellín y del país. Antes de Pablo Escobar, los colombianos desconocían la palabra sicario. Antes de Pablo Escobar Medellín era considerada un paraíso. Antes de Pablo Escobar el mundo conocía a Colombia como la tierra del café. Y antes de Pablo Escobar nadie pensaba que en Colombia pudiera explotar una bomba en un supermercado o en un avión en vuelo. Por cuenta de Pablo Escobar hay hoy carros blindados en Colombia, y las necesidades de seguridad modificaron la arquitectura. Por cuenta de él, se cambió el tiempo de funcionamiento del sistema judicial, se replanteó la política penitenciaria y hasta el diseño de las prisiones, y se transformaron las Fuerzas Armadas. Todo ello fue necesario para enfrentarlo y derrotarlo. Pablo Escobar descubrió más que ningún antecesor que la muerte puede ser el mayor instrumento de poder”. Para comprender la magnitud de la problemática, se recomiendan los estudios de Daniel Pécaut acerca de las estrategias utilizadas por las mafias colombianas de la droga (2001, pp. 157-187) y el rol político de los narcotraficantes (2006, pp. 390-393).

Cundinamarca.¹¹ Este hecho, sin duda, rebozó la copa de los colombianos. La perplejidad, la rabia, la indignación, el desconcierto, la impotencia y la desesperanza fueron huéspedes en muchos hogares durante los días siguientes.

La muerte de Galán, quien había logrado posicionarse como el político que representaba la renovación de esa *clase* tan desprestigiada y repudiada, y era símbolo de la resistencia al “poder oscuro y criminal del narcotráfico”, como solía afirmar en sus discursos,¹² sacó a los estudiantes del letargo en que los mantenía el día a día de sus ocupaciones académicas y sociales. En la Universidad del Rosario, en Bogotá, estudiantes de diversas universidades públicas y privadas se dieron cita el 24 de agosto de 1989,¹³ para reflexionar en torno a los hechos que venían enlutando al país. En dicho encuentro, los estudiantes organizaron mesas de discusión en relación con los temas más frágiles que afectaban la institucionalidad y legitimidad del Estado, y que estaban íntimamente relacionados con la violencia:

poder ejecutivo, poder legislativo, rama judicial, orden público y economía [...]. Así, por ejemplo, el problema del poder ejecutivo se concentraba en los abusos de las facultades del estado de sitio; el problema del poder legislativo era la corrupción en el Congreso, en especial [a raíz de] los traslados de dinero a [...] los congresistas (los auxilios parlamentarios); el de la rama judicial era su ineficiencia, y los problemas de orden público y de la economía se debían a las diversas formas de exclusión política y económica (Lemaitre, 2009, p. 85).

11 La reconstrucción de los hechos por parte de la Fiscalía puso en evidencia una telaraña de conexiones entre el Cartel de Medellín, las Autodefensas del Magdalena Medio y el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– (Laverde, 2013). Ese mismo día, en horas de la mañana, había sido asesinado por las manos criminales del Cartel de Medellín el comandante de la Policía de Antioquia, Valdemar Franklin Quintero (El asesinato del coronel Valdemar Franklin Quintero..., 2009).

12 Señala Jaime Buenahora (1991) que “durante la última década ningún hombre público había sintonizado tanto las aspiraciones de la gente colombiana como Luis Carlos Galán. Ese político ejemplar, cuya calidad humana y discurso espiritual reflejaban una autenticidad especial, había llegado a lo más profundo del alma colectiva. El país se identificaba con él. Las grandes mayorías sabían que era el presidente que Colombia necesitaba” (pp. 106-107).

13 Narra Julieta Lemaitre (2009, p. 84) que la reunión convocó a “estudiantes de las universidades Nacional y Distrital (las dos estatales), y de las universidades privadas Libre, Gran Colombia, Sabana, Javeriana, Andes, Externado, Sergio Arboleda, Jorge Tadeo Lozano y Central”. Este hecho también es relatado por Torres (2007, pp. 28-29).

En ese espacio de catarsis caló la propuesta de hacer una *marcha del silencio* en la tarde del día siguiente,¹⁴ como evocación de la Marcha del Silencio realizada el 7 de febrero de 1948 por convocatoria del líder populista liberal Jorge Eliécer Gaitán, como reacción a la persecución y violencia política ejercidas en contra de los liberales por el gobierno conservador de Mariano Ospina.¹⁵ Así, bajo la proclama “por todo lo que nos une y contra todo lo que nos separa”, esta vez como muestra de la indignación del país hacia los violentos, entre veinte mil y veinticinco mil estudiantes marcharon desde la plazoleta del Rosario y el Parque Nacional hasta el Cementerio Central de Bogotá, donde el 20 de agosto había sido sepultado el querido y carismático líder Luis Carlos Galán¹⁶ (Buenahora, 1991; Quintero, 2002; Torres, 2007; Lemaitre, 2009; Carrillo, 2021).

Con ocasión del aniversario de la gesta estudiantil, la revista *Semana* (Los estudiantes de la séptima papeleta, 2010) recuerda los días previos a la Asamblea Nacional Constituyente: “Cientos de jóvenes estudiantes, indignados con los magnicidios políticos de la época, se lanzaron a las calles de Bogotá el 25 de agosto de 1989 para protestar. Esta movilización se llamó ‘la marcha del silencio’”. Y continúa: “La violencia del narcotráfico y el asesinato del candidato Luis Carlos Galán, por órdenes del capo Pablo Escobar, fueron algunos de los detonantes de la época para que los estudiantes y la sociedad entera pidieran una nueva carta política para Colombia”.

14 Marcha que ya venía planteándose para protestar por la muerte del magistrado del Tribunal Superior de Bogotá, Carlos Ernesto Valencia, el 16 de agosto de 1989, quien fue el ponente de las providencias que llamaron a juicio a Pablo Escobar y a tres de sus sicarios por el asesinato del director de *El Espectador*, Guillermo Cano, el 17 de diciembre de 1986; y a Gonzalo Rodríguez Gacha, por el asesinato del presidente de la UP, Jaime Pardo Leal, el 11 de octubre de 1987 (Cuerpo técnico revela detalles del asesinato del magistrado Valencia, 1990).

15 El tema puede profundizarse en Melo (2017, pp. 213-214), Pizarro (2017, p. 156) y González (2019, p. 32).

16 Una vez en el Cementerio Central, se leyó la siguiente declaración elaborada por algunos de los estudiantes presentes: “Por todo lo que nos une y contra todo lo que nos separa: 1.- Rechazamos cualquier tipo de violencia, cualquiera que sean sus ideologías o intereses que pretendan justificarla; 2.- Exigimos el respeto de los Derechos Humanos en Colombia; 3.- Apoyamos nuestras instituciones democráticas en su lucha contra todas aquellas fuerzas que pretenden desestabilizarlas, llámese narcotráfico, guerrilla, grupos paramilitares y otros; 4.- Rechazamos para estos fines, y en virtud de la autodeterminación de los pueblos, cualquier tipo de intervención armada por parte de Estados extranjeros; 5.- Solicitamos la convocatoria al pueblo para que se reformen aquellas instituciones que impiden se conjure la crisis actual; 6.- Exigimos la depuración exhaustiva de las Fuerzas Militares, de Policía, el Gobierno y los Partidos Políticos...” (Orjuela y Rodríguez, 1993, p. 29). Intimidaciones de la construcción del comunicado y las discrepancias surgidas en torno a él, en Contravía (2005).

Esta marcha fue el prelude del movimiento estudiantil más numeroso y persistente de la memoria reciente, cuya movilización “giró en torno principalmente a una sola idea o propuesta: el llamado a la reforma constitucional” (Lemaitre, 2009, pp. 80-81).

1.2. *El plebiscito para el plebiscito*

Luego de la marcha, los estudiantes decidieron seguir trabajando para consolidar sus propuestas. Un primer intento se hizo con la creación del Frente Unido Estudiantil de Colombia (FUEC), por parte de estudiantes de las universidades América, los Andes, Distrital, Externado, la Gran Colombia, Javeriana, Nacional, la Sabana, Pedagógica, Santo Tomás y Sergio Arboleda, según el acta de fundación firmada el 9 de septiembre de 1989 (Quintero, 2002; Lemaitre, 2009). Se esperaba que este órgano “representara los intereses estudiantiles y fuera el móvil para realizar las propuestas producidas [en] las mesas de trabajo en las distintas universidades para buscar alternativas a la crisis” (Quintero, 2002, p. 128).

Por su parte, muchos estudiantes fieles a la iniciativa de las mesas de trabajo continuaron la discusión iniciada el 24 de agosto en torno a la idea del cambio institucional que reclamaba el país y el rechazo a todas las formas de violencia. La mesa sobre reforma constitucional organizada por los estudiantes de la Universidad del Rosario, quienes estuvieron apoyados desde el principio por las directivas de la Facultad de Jurisprudencia (Carrillo, 2021), sobresalió entre muchas otras. Adicionalmente, se sumó al trabajo de los estudiantes el apoyo de dos profesores de derecho constitucional que vieron representado “su empeño de modernizar la vetusta constitución colombiana”, Fernando Carrillo y Manuel José Cepeda, conocidos entonces como los “yuppies constituyentes”¹⁷ (Los yuppies constituyentes, 1990).

Como la Constitución de 1886 impedía su propia reforma por cualquier órgano diferente al Congreso, cuenta Lemaitre (2009, p. 91) que “de las mesas de discusión del Rosario salió a mediados de octubre la propuesta concreta de volver a traer al ruedo la idea de hacer un plebiscito para reformar la Constitución,

17 En ese momento, Fernando Carrillo era profesor de Derecho Constitucional en las universidades del Rosario y Javeriana, y Manuel José Cepeda era profesor de la misma área en la Universidad de los Andes, además de asesor presidencial para asuntos constitucionales desde agosto de 1988. Ambos habían acabado de llegar al país después de cursar maestrías en derecho en la Universidad de Harvard. Ver Lemaitre (2009, pp. 92-93) y Carrillo (2021, pp. 51-52).

esta vez llamado ‘el plebiscito para el plebiscito’¹⁸. Así las cosas, la estrategia era retomar la proposición (fallida) de convocar a un plebiscito para derogar el artículo 13 del Plebiscito de 1957, surgida en el gobierno de Barco en 1988,¹⁹ por medio de la recolección de firmas ciudadanas como sustento de la campaña estudiantil denominada El plebiscito para el plebiscito.

El 22 de octubre de 1989, el periódico *El Tiempo*, bajo el titular “Todavía podemos salvar a Colombia”, publicó la iniciativa de los estudiantes de las Universidades del Rosario, los Andes, Javeriana, Externado, Jorge Tadeo Lozano, la Gran Colombia, el Bosque, Sergio Arboleda, la Sabana, la Salle, Nacional y el Centro de Estudios Superiores de Administración (CESA), que estuvo acompañada de un editorial de total respaldo a la propuesta (Quintero, 2002). El aviso de prensa expresaba:

CIUDADANO COLOMBIANO
TODAVÍA PODEMOS SALVAR A COLOMBIA

Si usted quiere participar en la solución de los problemas nacionales, firme con su nombre y número de cédula esta propuesta y envíela al Apartado No. 022678 de Bogotá. Su respuesta será remitida al señor presidente de la República, como apoyo a esta iniciativa.

EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL QUE PROMOVIO LA MARCHA
DEL SILENCIO, REALIZADA EN BOGOTÁ EL 25 DE AGOSTO
DE 1989

18 El artículo 13 del Plebiscito de 1957 disponía que “en adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el Artículo 218 de la Constitución”. Por su parte, el artículo 218 de la Constitución Política de 1886 señalaba: “La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de Acto Legislativo, lo hará el Presidente del Congreso”. Los referidos textos constitucionales pueden consultarse en Restrepo (2009).

19 Explica César Torres (2007) que “el presidente Barco propuso el 30 de enero de 1988, en carta dirigida a El Espectador, la convocatoria de un plebiscito para derogar el artículo 13 del plebiscito de 1957. Esta propuesta, que fue bien recibida en todos los sectores de opinión, salvo por algunos dirigentes políticos [entre ellos, los expresidentes Carlos Lleras, Alfonso López y Misael Pastrana] contemplaba realizar el plebiscito el trece de marzo del mismo año, junto con la elección de concejales, diputados y la primera de alcaldes” (p. 24).

Frente a la crisis generalizada que atraviesa la Nación, y ante la incompetencia de la clase política para dar respuesta a los graves problemas del país, se hace necesario que la ciudadanía asuma su responsabilidad en la búsqueda de las soluciones que las circunstancias exigen.

Los abajo firmantes, convocados por la juventud colombiana, ajenos a cualquier propósito partidista, burocrático o sectario, sin intereses económicos particulares, y motivados únicamente por la búsqueda del bien común, por una futura Colombia gobernada por la moral, la justicia integral sobre la base de los principios democráticos y el respeto a la dignidad humana, en un medio de progreso, paz y autodeterminación, solicitamos a Usted, señor Presidente, disponga de los instrumentos necesarios para la convocatoria de un PLEBISCITO con el fin de que la nación se manifieste sobre los siguientes puntos:

1. Adopción de los sistemas de PLEBISCITO y REFERÉNDUM como mecanismos de reforma de la Constitución.
 2. Eliminación de los auxilios parlamentarios.
 3. La convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para que estudie y se pronuncie sobre las siguientes reformas a la Constitución:
 - a) Reforma del Congreso,
 - b) Reforma del régimen de derechos civiles, derechos humanos y garantías sociales,
 - c) Reforma de la administración de justicia,
 - d) Reglamentación de los estados de excepción (Estado de sitio y Emergencia económica),
 - e) Reforma de los mecanismos de planificación de la economía,
 - f) Ampliación de los mecanismos de la descentralización administrativa.
- [...]

SI USTED ESTÁ DE ACUERDO CON LO ANTERIOR, FIRME Y ANOTE SU NÚMERO DE CÉDULA EN LOS SIGUIENTES ESPACIOS. (Todavía podemos salvar a Colombia, 1989, como se citó en Torres, 2007, pp. 41-42)

Los estudiantes, principalmente del Rosario y la Javeriana, iniciaron la promoción de la propuesta de universidad en universidad, recogieron firmas en la calle y buscaron el apoyo, esquivo, de personajes políticos y de medios de comunicación (Lemaitre, 2009). Sin embargo, se toparon de frente con una

sociedad apabullada por la violencia desatada por el Cartel de Medellín y sus asociados, que para la época se había recrudecido, además, con el desinterés de los políticos y los medios que en ese momento estaban concentrados en la reforma constitucional, propuesta por el gobierno de Barco, que cursaba en el Congreso.

Pese a los intentos frustrados de reforma constitucional, el presidente Barco decidió a seguir con su propósito de transformación institucional, había recurrido al Congreso (Carrillo, 2021). Al respecto, narra Lemaitre:

El gobierno había presentado un proyecto de reforma constitucional que hacía curso ante el Congreso: el paquete no sólo tenía reformas en muchos de los temas señalados por los estudiantes, sino que además tenía reformas que eran parte de la negociación de paz con el M-19, como la creación de una circunscripción de paz que le permitía a la guerrilla ingresar al Congreso. La propuesta, además, incluía la celebración de un plebiscito para el 21 de enero de 1990 en el cual se ratificarían las reformas mediante el voto popular, derogando la disposición constitucional que impedía la reforma constitucional vía plebiscitos [...].

El 30 de noviembre, durante la discusión de la reforma en la Cámara de Representantes, 22 congresistas, en contra de las indicaciones de sus partidos, pidieron incluir en el plebiscito de enero la prohibición de la extradición. A principios de diciembre, en medio de una escalada terrorista de los narcotraficantes, la Cámara aprobó a pupitrazo la propuesta de incluir la no extradición en el plebiscito de enero. (Lemaitre, 2009, pp. 98-99)

La iniciativa descrita generó el rechazo inmediato del Gobierno. Luego de que el ministro Carlos Lemos manifestara ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes que “[estaban] invitando al pueblo colombiano no a unas elecciones sino a una carnicería” (Herida de muerte, 1989), el 15 de diciembre de 1989 el Gobierno retiró su proyecto de reforma constitucional.²⁰ Así, nuevamente el empeño para reformar la Constitución de Núñez y Caro se frustró.

Con la llegada del fin del semestre y el inicio de las vacaciones, los estudiantes comenzaron a dispersarse y las reuniones, que inicialmente contaron con un buen número de participantes, cada vez se vieron más diezmadas. En palabras

²⁰ El hundimiento de la reforma de Barco es analizado en Buenahora (1991, pp. 122-126), Carrillo (2021, pp. 49-50) y Pizarro (2017, pp. 159-160).

de Quintero (2002, p. 128), el Frente “en noviembre de 1989 comenzó a desintegrarse y fracasó rotundamente”. Sin embargo, el grupo estudiantil que recibió el mote de “Todavía podemos salvar a Colombia”,²¹ a raíz del aviso en la prensa, continuó en la tarea de recolectar firmas, pese a que no contaba con el personal suficiente ni con los recursos necesarios.

1.3. *El cambio de estrategia: la séptima papeleta*

A pesar del anterior fracaso, los estudiantes y el profesor Fernando Carrillo, quien ya había alcanzado protagonismo en el proceso, perseveraron en la búsqueda de una opción para lograr la reforma constitucional. Lemaitre (2009, p. 100) cuenta la historia:

Por esa época Fernando Carrillo propuso a la decana de jurisprudencia del Rosario, Marcela Monroy, una solución: convocar al pueblo a introducir en la urna de votación de marzo una papeleta adicional que llamara a Asamblea Nacional Constituyente. Ella estuvo de acuerdo, como lo estuvieron los estudiantes que decidieron entonces cambiar su estrategia de recoger firmas para el plebiscito por la de conseguir votos para la papeleta adicional (Torres, 2008, pp. 50-51). La propuesta generó entusiasmo y se formó un grupo entre los estudiantes del Rosario que venían con lo del plebiscito por el plebiscito, el profesor Carrillo, la decana Monroy, el vicedecano Camilo Ospina y algunos de la Javeriana que habían trabajado con Carrillo. Este grupo empezó una intensa campaña de estudio, consultas y visitas a personajes públicos y medios de comunicación buscando apoyo para la viabilidad jurídica de la nueva idea. (Torres, 2008, pp. 51-54)²²

21 Etiqueta que de ahí en adelante identificó a los estudiantes que lideraron la marcha del silencio y la campaña del plebiscito para el plebiscito (Quintero, 2002, p. 129; Carrillo, 2021, p. 48).

22 Ver la historia relatada por uno de sus protagonistas en Carrillo (2021, pp. 52-56). Explica el autor que en el diseño y puesta en marcha de la estrategia de la séptima papeleta confluyeron representantes del sector académico, del Gobierno nacional y de los medios de comunicación. Narra: “En ese y otros encuentros que sostendría con Manuel José [Cepeda] en los días posteriores, delineamos la idea de incluir un voto adicional en las elecciones regionales del 11 de marzo de 1990, en el que se le preguntara a la ciudadanía si aceptaba la realización de una Asamblea Constituyente. Manuel José habría de ser fundamental porque tenía línea directa con el presidente Barco y dedicó mucho tiempo a refinar la sustancia jurídica de la idea de reformar lo existente. A ese empeño sumamos a Rafael Pardo Rueda, consejero presidencial para la paz en ese momento, quien fue igualmente entusiasta al vislumbrarlo como un escenario esencial para materializar el proceso de paz con el M-19 y otros grupos armados.

A partir de ese momento, el activismo estudiantil cobró un nuevo aire y atrajo a más estudiantes que se congregaron en torno a una meta concreta: sacar adelante la propuesta del “voto por Colombia”, como originalmente se denominó, o la “séptima papeleta”, como apareció nombrada en la prensa. La idea era que en el proceso electoral del 11 de marzo de 1990, en el que se elegirían representantes al Senado, a la Cámara de Representantes, a las asambleas departamentales, a los concejos municipales y a las alcaldías, y se haría la consulta del Partido Liberal, se incluyera una séptima papeleta por medio de la cual los ciudadanos pudieran expresarse a favor de una Asamblea Nacional Constituyente.²³ Iniciaba, entonces, una ardua labor de cabildeo en los medios de comunicación, el Gobierno nacional y las élites políticas, y un trabajo de difusión con las organizaciones sociales, las universidades, los colegios nocturnos y los ciudadanos de a pie. La movilización estudiantil se extendió a las principales ciudades del país; entre ellas, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta.

Si bien el primer intento de los estudiantes por recoger firmas ciudadanas para el plebiscito no alcanzó los resultados esperados, la colecta continuó, pero ya para la nueva estrategia, la séptima papeleta. Así fue como consiguieron 35 000 firmas de apoyo a la iniciativa (Buenahora, 1991, p. 127; Carrillo, 2021, p. 56), sumando las que habían recogido en el semestre anterior, que fueron entregadas al presidente Barco el 8 de febrero de 1990, gracias a una cita gestionada por

Con el concepto un poco más claro sobre lo que debía ser la séptima papeleta, el 24 de enero de 1990 fui al aula Cristóbal de Araque en la Universidad del Rosario y expuse la teoría jurídica alrededor del voto adicional en las elecciones de marzo y la posibilidad real de que se pudiera consultar la opinión de los colombianos para modificar la Constitución. En ese recinto universitario, por primera vez, hablé de la séptima papeleta.

A esta cadena de acontecimientos se sumó con gran entusiasmo y a buena hora la decana de derecho del Rosario, Marcela Monroy [...].

En efecto, tras una corta reunión de media hora, a la decana Monroy le pareció tan bueno el planteamiento que sin dudarlo un momento me dijo [...]: Camina para *El Tiempo* y hablas con Roberto Posada. Él era su esposo y su columna de opinión, firmada con el seudónimo de D'Artagnan, era una de las más leídas e influyentes del país” (Carrillo, 2021, pp. 52-53). Ver “Vote por Colombia” (1990).

²³ Para esa época aún no existía el tarjetón electoral que hoy se conoce. Los ciudadanos votaban mediante papeletas que los propios candidatos se encargaban de distribuir entre sus potenciales electores. Sin embargo, precisa Carrillo (2021, p. 62) que “el 11 de marzo era la última vez que se votaba en Colombia con papeleta porque después del 27 de mayo, el día de la elección presidencial, la Registraduría estrenaría el tarjetón electoral que rige hasta nuestros días”.

Manuel José Cepeda (Lemaitre, 2009). La idea se abría camino en esta alta esfera de poder.

El apoyo de la prensa escrita fue muy importante para la difusión de la información. Los periódicos liberales *El Tiempo* (Por ahí puede ser la cosa, 1990, 21 de febrero) y *El Espectador* (La séptima opción, 1990) escribieron sendos editoriales en favor de la séptima papeleta e invitando a los ciudadanos a tomar en serio a los estudiantes. *El Tiempo*, por ejemplo, publicó:

La fórmula de la séptima papeleta se presenta con una inmensa ventaja sobre las demás propuestas que se han hecho sobre el tema de la Constituyente: es la única que hace viable el deseo de cambio sin violar la Constitución Nacional. No es incompatible con la fórmula que sugirió recientemente el doctor Lleras Restrepo. El expresidente señalaba en un escrito que siempre ha sido la movilización popular el hecho político que ha precedido las reformas y no a la inversa. Pues bien: una manifestación popular de este tipo es precisamente lo que daría piso a la convocatoria de una Constituyente. Sería, por así decirlo, un legítimo golpe de opinión, por la sencilla razón de que el derecho a votar es legítimo. Lo contrario, la expedición de un decreto por parte del Gobierno para convocar al constituyente primario, se asemejaría más a un golpe de Estado.

Nos gusta, que esta iniciativa provenga de la juventud. Tendría la virtud adicional de ser un plebiscito por la vía positiva en contraste con tantos otros que se han propuesto (sin encontrar mucha acogida) por actitudes negativas tales como la abstención, el voto en blanco, etc. Existen aparentemente ciertas dudas sobre la viabilidad jurídica de añadir una papeleta más en la urna sin que anule el voto. Sería muy conveniente que el señor Registrador del Estado Civil se pronunciara oficial y públicamente sobre el particular.

En caso de encontrar luz verde, les ofrecemos a los gestores de la idea nuestro decidido apoyo. E invitamos a todos aquellos que se han manifestado de una u otra manera a favor de una Asamblea Constituyente, para que le den su concurso. Existen por supuesto problemas logísticos que pueden dificultar el acto físico de depositar una séptima papeleta. Para ello se requiere una sofisticada infraestructura y mucho dinero. Podría entonces complementarse esta iniciativa con lo que había propuesto el doctor Jaime Castro en el sentido de que los precandidatos interesados en la Constituyente se sumen al movimiento y declaren oficialmente que el voto por ellos es también un voto por la Constituyente.

Bien podría asemejarse este procedimiento a lo sucedido en España en 1932, cuando, a través de un mecanismo parecido, la Monarquía se vio obligada a darle paso a la República. En esta ocasión no sería una monarquía sino la tiranía de ciertas castas políticas obsoletas y corrompidas, las que se verían obligadas a darle paso a una juventud pujante y reformista, con la mayoría del país detrás, que tiene la convicción que “todavía podemos salvar a Colombia”. (Por ahí puede ser la cosa, 1990)

Poco a poco fue cristalizándose el apoyo de los precandidatos liberales, de los candidatos presidenciales del Partido Social Conservador, Rodrigo Lloreda, de la Unión Patriótica, Bernardo Jaramillo,²⁴ del Movimiento de Salvación Nacional, Álvaro Gómez, y de la Alianza Democrática M-19, Carlos Pizarro;²⁵ de los expresidentes liberales Carlos Lleras (1966-1970), Alfonso López (1974-1978), Julio César Turbay (1978-1982) y el conservador Misael Pastrana (1970-1974). También el registrador, Jaime Serrano, se mostró favorable a la propuesta.²⁶ Y así, rápidamente, fueron sumándose políticos de diferentes ideologías, los gremios de industriales y agricultores, los sindicatos, hasta grupos de la izquierda radical como las FARC²⁷ y, claro, el grueso de los colombianos ilusionados con la posibilidad de un nuevo *contrato social* por la vida y la paz.

A inicios del mes de marzo, en una asamblea realizada por los estudiantes en la Universidad Externado con el objetivo de redactar un comunicado para las elecciones que se aproximaban, se hicieron evidentes las tensiones, que ya venían de tiempo atrás, entre el grupo Todavía podemos salvar a Colombia –formado por el núcleo inicial de estudiantes del Rosario y la Javeriana, y

24 Bernardo Jaramillo asumió la presidencia de la Unión Patriótica después del asesinato de Jaime Pardo el 11 de octubre de 1987. En calidad de candidato presidencial por dicho partido, fue asesinado el 22 de marzo de 1990.

25 Carlos Pizarro fue asesinado el 26 de abril de 1990, cuando era candidato presidencial por la Alianza Democrática M-19.

26 Relata Quintero (2002, p. 130) que “el 23 de febrero de 1990 los estudiantes escribieron una carta al Registrador Nacional, Jaime Serrano Rueda, para que se pronunciara en torno a la legalidad de la séptima papeleta. El 27 de febrero el Registrador envió una respuesta al grupo de estudiantes en donde expresaba no haber ninguna causal para que el ‘voto por Colombia’ anulara los demás votos. Sin embargo, la Registraduría tampoco estaba obligada a escuchar el voto, pues este carecía de una ley que así lo contemplara. Así las cosas, la labor estudiantil previa al 11 de marzo dirigió su organización para garantizar el escrutinio de la papeleta”. El asunto también es narrado en Carrillo (2021, p. 62).

27 La historia, en Orjuela y Rodríguez (1993, pp. 198-199).

algunos de universidades conservadoras– (Lemaitre, 2009) y otros estudiantes de universidades públicas y privadas más liberales, opositores a la reunión, pues veían con recelo el lobby que sus compañeros le hacían a la clase dirigente de la que ellos tanto desconfiaban, a los funcionarios del Gobierno y a los políticos tradicionales. Este segundo grupo, del que hacían parte estudiantes de las universidades públicas Nacional, Distrital y Pedagógica, de las universidades privadas y seculares los Andes y Externado, y de otras como las universidades Libre, Central, EAN y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), conformó posteriormente el Movimiento Estudiantil por la Constituyente (MEC), y “[a] diferencia de Todavía [...], era mucho más grande, con presencia nacional, y se concentró en organizarse como un movimiento nacional, y en hacer presencia masiva en marchas y movilizaciones” (Lemaitre, p. 104).²⁸

Finalmente, de esa reunión salieron dos comunicados: el primero, fruto del consenso de la mayoría de los estudiantes, y el segundo, suscrito por los estudiantes de derecho de la Universidad Nacional.²⁹ Este suceso fue tan solo el germen de una división mucho mayor que se materializaría después de las elecciones del 11 de marzo de 1990.

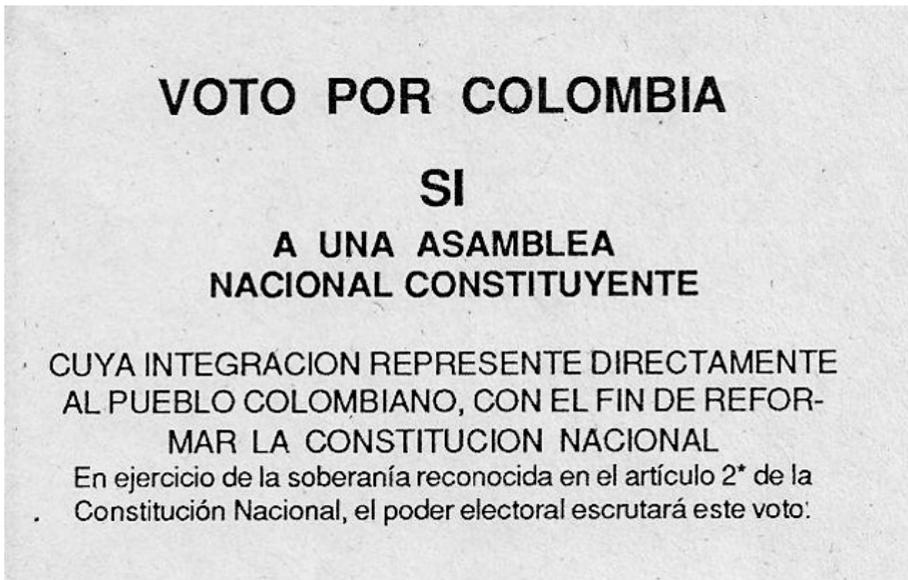
Pese a estas claras diferencias, el MEC apoyó el proyecto de la Asamblea Nacional Constituyente, y todos los estudiantes, arropados por un ideal común, el de sacar adelante la séptima papeleta, trabajaron juntos y siguieron orientando a los ciudadanos acerca del proceso, a través de los medios o directamente en la calle, y entregando las papeletas, pues cada uno era responsable de llevarla a las urnas. Ahí estaba la clave del asunto: hacer llegar una séptima papeleta a los potenciales electores para que la depositaran en las urnas y poder alcanzar una votación significativa de por lo menos un millón de votos (Lemaitre, 2009).

28 Explica Quintero (2002, p. 131) que “las diferencias entre estos dos grupos, además de su composición, tenían que ver más con asuntos de forma que de contenido. La primer diferencia se refería a los mecanismos de acción. Para los de TPSC era claro el énfasis en las relaciones estratégicas con sectores influyentes de la sociedad, fueran estos jefes políticos, medios de comunicación o empresarios. Para los del MEC su énfasis se orientaba más hacia la consolidación de una movilización estudiantil con presencia nacional, por lo que desarrollaban asambleas y foros en las universidades, cárceles, escuelas, Juntas de Acción Comunal, etc.”

29 El comunicado, citado en Lemaitre (2009, p. 105), señalaba: “Pensamos, que a pesar de lo que muy honestamente han planteado los compañeros que gestaron esta propuesta en el sentido de crear alternativas diferentes a la de los sectores políticos tradicionales, la Asamblea Nacional Constituyente tal como se ha convocado no puede ser más que un mecanismo para buscar nuevos medios de legitimación y legalidad precisamente por parte de esa clase política”.

Por ello, los días transcurrieron con el afán de conseguir fondos y apoyo para estampar y distribuir la séptima papeleta.

Los estudiantes lograron que algunos candidatos imprimieran la papeleta junto con la propia, que otros candidatos liberales para el Congreso, como Diego Pardo y Fernando Botero, financiaran la impresión de más papeletas y que los principales periódicos de circulación en el país, como *El Tiempo*, *El Espectador* y *El Siglo*, y algunos regionales como *El Colombiano* de Medellín, *El País* de Cali, *El Heraldo* de Barranquilla y *Vanguardia Liberal* de Bucaramanga, publicaran la séptima papeleta para que cada persona la recortara y la llevara a la mesa de votación (Lemaitre, 2009). Esta era la papeleta en cuestión (La séptima papeleta, 2011):



El domingo 11 de marzo, los estudiantes de todo el país salieron a las calles a repartir más papeletas, muchas de las cuales fueron elaboradas a mano. En Bogotá, organizaron una suerte de centro logístico con operación desde la Universidad del Rosario y una bodega de la zona industrial de los Álamos, donde llegaban los reportes del escrutinio de las diferentes mesas en que se encontraban ubicados representantes del movimiento (Lemaitre, 2009). Narra Quintero que

en la noche los estudiantes dieron a conocer un comunicado en el cual expresaron que para un total del 45% de las mesas escrutadas había unas 416.000 séptimas papeletas. El 13 de marzo emitieron otro comunicado aludiendo [a] un total aproximado de dos millones de séptimas papeletas.³⁰ (2002, p. 130)

Pese a todo el apoyo popular a la séptima papeleta, nunca se supo cuántos votos fueron realmente porque la Registraduría, como ya lo había anunciado su representante, nunca los contó, pues no tenía facultad legal para hacerlo. No obstante, a esas alturas del proceso ya había una cosa clara: la sociedad colombiana quería la Asamblea Nacional Constituyente.³¹

La lucha de los estudiantes, hastiados de la clase política tradicional, de la corrupción y de la violencia que enlutaba a diario los hogares de los colombianos, dio las herramientas al presidente Virgilio Barco para el desbloqueo y la modernización del sistema institucional, la apertura de la democracia, la renovación de la política y la construcción de un nuevo tratado de paz. Al menos, estos ideales estaban en el imaginario de quienes habían depositado en las urnas la séptima papeleta el 11 de marzo.

Lo que vino a continuación fue la expedición del Decreto 927 del 3 de mayo de 1990, al amparo del estado de sitio, que ordenó a la organización electoral adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se produjeran en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990, en torno a la posibilidad de integrar una “Asamblea Constitucional”. En la motivación de dicha norma se lee:

64

Que el 11 de marzo de 1990 un número considerable de ciudadanos, por iniciativa propia, ante la inminente necesidad de permitir el fortalecimiento institucional en ejercicio de la función constitucional del sufragio y de su autonomía soberana, manifestaron su voluntad para que la Constitución Política fuera reformada prontamente por una **Asamblea Constitucional** y que dicha convocatoria ha sido recogida y reiterada por las diversas fuerzas políticas y sociales. [La negrilla es mía]

30 El dato lo confirma Oscar Ortiz en la entrevista realizada por Contravía (2005).

31 La séptima papeleta, en palabras de Armando Novoa (2013), quien se desempeñó como asesor de la Asamblea Nacional Constituyente y coordinador de los asesores de la Alianza Democrática M-19, fue una de las causas eficientes del proceso constituyente. La entrevista completa puede leerse en Restrepo, Bocanument y Rojas (2014, pp. 290-311).

El movimiento estudiantil logró la trascendencia alcanzada en la historia nacional gracias a los ecos que tuvo en los principales medios de comunicación, en el Gobierno nacional y en una nueva generación de líderes políticos que realmente quería cambiar el país; es decir, en “sectores de la sociedad capaces de movilizar recursos en torno a la formación de un hecho político con forma de golpe de opinión” (Quintero, 2002, p. 126). Además, por las simpatías que despertó en la izquierda democrática, e incluso la más radical, debido a su propuesta de apertura del régimen político a las minorías políticas.

El movimiento estudiantil de 1989, el más incluyente y representativo que ha conocido nuestra historia reciente, pese a las divisiones internas, fue fugaz pero contundente. Si bien su decadencia empieza luego de las elecciones del 11 de marzo de 1990, los estudiantes persisten en la movilización por la Asamblea Constituyente. El 13 de marzo, el grupo *Todavía podemos salvar a Colombia* se ve afectado por el nombramiento de Carrillo como asesor de la campaña presidencial de César Gaviria (Lemaitre, 2009).³² El 16 de marzo, el MEC publica un comunicado en *El Espectador* en el que convoca a un congreso para el mes de mayo. El 4 y 5 de mayo se realiza el primer Congreso Nacional Estudiantil por la Constituyente en la Universidad de La Salle, con el principal objetivo de discutir el Decreto 927 expedido por el presidente Barco, pues causó suspcia el hecho de que la norma utilizara el término de *asamblea constitucional* en lugar de *asamblea constituyente*. Según Quintero (2002, p. 132), “para la mayoría de los estudiantes, exceptuando los de ‘*Todavía podemos salvar a Colombia*’, el decreto no reflejaba los anhelos del país y convertía a la Asamblea en un ‘cheque en blanco’ para la clase política”. Las conclusiones de dicho encuentro fueron las siguientes:

- i) la convocatoria de la Asamblea la debería hacer el presidente electo y no el Congreso; ii) en relación con el decreto, los estudiantes sólo aceptaban el término Asamblea Constitucional como Asamblea Constituyente; iii) el objetivo de la Asamblea era llegar a la democracia participativa; iv) la Constituyente era autónoma, democrática y popular; v) el plebiscito del 27 de mayo derogaba el artículo 218 de la Constitución. (Quintero, 2002, p. 132)

³² Los sucesos los narra Carrillo (2021, pp. 72-74).

El electo presidente de la República, César Gaviria, quien asumió el liderazgo del proceso de reforma constitucional, y de paso le quitó al movimiento estudiantil el protagonismo que hasta el momento había tenido, en ejercicio de las atribuciones que le confería el estado de sitio, expidió el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, que facultaba a la organización electoral para adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se produjeran el 9 de diciembre de 1990, en torno a la posibilidad de los ciudadanos de convocar e integrar una asamblea constitucional. El decreto fijaba una serie de materias que demarcaba el campo de acción de la Asamblea: Congreso, justicia y Ministerio Público, administración pública, derechos humanos, partidos políticos y oposición, régimen departamental y municipal, mecanismos de participación, estado de sitio, temas económicos y control fiscal. En dicha norma definió el contenido de la papeleta en el siguiente sentido:

ARTÍCULO 2º. La papeleta que contabilizará la Organización Electoral deberá contener un voto afirmativo o un voto negativo.

El texto que deberá contener el voto afirmativo es el siguiente:

“Sí convoco una **Asamblea Constitucional** que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional [...]”.

El texto que deberá contener el voto negativo es el siguiente:

“No convoco para el 5 de febrero de 1991 una **Asamblea Constitucional** regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990”. [La negrilla es mía]

En ese contexto, los estudiantes realizaron un segundo Congreso Nacional Estudiantil por la Constituyente en la Universidad de Medellín, los días 14 y 15 de septiembre. Los temas tratados fueron el Decreto 1926 de 1990 y la participación de los estudiantes en la contienda electoral en la que se elegiría a los constituyentes, buscando la representación de su sector. Señala Quintero (2002, p. 133) que “este encuentro ha sido recordado por los protagonistas de los hechos como el principio del fin de la movilización estudiantil”.

La Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia 138 del 9 de octubre de 1990,³³ dio vía libre a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, que se encargaría de dictar la Constitución Política de 1991,³⁴ al declarar constitucional el Decreto 1926 de 1991.³⁵ Sin embargo, declaró la inconstitucionalidad de algunas disposiciones de dicha normativa que le habían puesto límites al temario de discusión de la Asamblea y que habían sido percibidas por un sector de la sociedad como un intento de manipulación del organismo por parte del Gobierno nacional. Esta decisión generó un ambiente mucho más favorable para la deliberación acerca del proyecto de vida colectivo que nos regiría en el futuro.

No cabe duda de que el movimiento estudiantil de 1989 quedará grabado en la memoria histórica del proceso constituyente de 1991, al tomar las banderas de la resistencia pacífica en un país petrificado por la violencia terrorista y bloqueado por las instituciones. La paradoja es que no tuvo una buena representación en la Asamblea Nacional Constituyente. Veintiocho listas, de las ciento diecinueve inscritas válidamente para dicha elección, eran del movimiento estudiantil.³⁶ Sin embargo, solo llegaron dos personas identificadas con dicho colectivo. Fernando Carrillo, cabeza de lista del Movimiento Unido Estudiantil³⁷ y promotor de la séptima papeleta, y Fabio Villa, quien cursaba Sociología en la Universidad Nacional de Bogotá y que, si bien formaba parte del movimiento, se postuló por la lista de la Alianza Democrática M-19.³⁸ A raíz de estos resultados, se

33 Expediente No. 2214 (351-E), con ponencia de los magistrados Hernando Gómez Otálora y Fabio Morón Díaz.

34 El tema puede profundizarse en Cajas (2015).

35 En un apartado de la sentencia se lee: “tanto por razones filosóficas como jurisprudenciales, para definir si el Decreto 1926 de 24 de agosto de 1990 es constitucional no basta compararlo con los artículos 218 de la Constitución y 13 del plebiscito del 1° de diciembre de 1957 si no tener en cuenta su virtualidad para alcanzar la paz. Aunque es imposible asegurar que el mencionado decreto llevará necesariamente a la anhelada paz, no puede la Corte cerrar esa posibilidad”. El fallo puede consultarse en <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30014406>

36 El listado en Buenahora (1991, p. 339).

37 La historia de la conformación de la lista es narrada en Carrillo (2021, pp. 99-102). Según Novoa (2013), “una lista que estaba muy próxima a las ideas que tenía el Gobierno sobre lo que debería ocurrir en la Asamblea” (Restrepo, Bocanument y Rojas, 2014, p. 291). Afirmación que también aparece en Dugas (1993b, p. 48).

38 Intimidaciones del movimiento estudiantil pueden encontrarse en la serie periodística de televisión *Contravía*, dirigida por Hollman Morris y realizada el 4 de julio de 2005, contadas por sus propios protagonistas: Oscar Ortiz, Catalina Botero, Darío Dangond, Oscar Guardiola, Fabio Villa, Claudia López y Omar Valencia (Contravía, 2005).

cuestiona que el movimiento estudiantil no haya logrado constituirse en una causa de socialización política colectiva (Quintero, 2002). Al respecto, Armando Novoa, quien fue asesor de la Asamblea Nacional Constituyente, afirma que

uno de los temas sobre los cuales vale la pena reflexionar es el porqué ese movimiento estudiantil [no tuvo] una presencia más protagónica al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, porque después de elegido el Presidente de la República de ese momento, el péndulo de las decisiones pasó a los partidos políticos y a la propia Corte Suprema de Justicia y, en ese sentido, la democracia participativa tuvo un momento de inflexión, en el sentido de que, una vez elegido el Presidente y convocado por este un acuerdo nacional, las decisiones sobre la integración de la Asamblea, sobre su composición, sobre su temario, estuvieron en manos de los partidos políticos. De este modo, este movimiento social que había tenido tanta fuerza perdió centralidad.³⁹ (Novoa, 2013)⁴⁰

Algo importante es que el movimiento estudiantil dejó unos temas de agenda para la formación de ese “acuerdo sobre lo fundamental”, según la idea de Álvaro Gómez: la modernización del Estado, la apertura del sistema político, la depuración del Congreso, la eliminación de los auxilios parlamentarios, la eliminación del estado de sitio, la limitación de los poderes de los militares, la efectividad⁴¹ de la administración de justicia, el respeto de los derechos humanos, el paradigma de la democracia participativa y la consagración de un régimen económico más incluyente.

68

2. Segunda ola de participación ciudadana: las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias. El gran debate nacional

Después de la votación en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990, en donde el Registrador contabilizó 5 236 863 votos a favor de la convocatoria a una Asamblea Constitucional, lo que equivalía al 86,6 % de los sufragantes (Dugas, 1993a), el elegido presidente de la República, César Gaviria, representante del

39 Aclara que, si bien algunos de los miembros del movimiento estudiantil participaron como asesores o estuvieron dentro del equipo de trabajo de los constituyentes, los resortes de poder se trasladaron al presidente electo.

40 Restrepo, Bocanument y Rojas (2014, p. 291).

41 En términos de eficiencia y eficacia.

Partido Liberal colombiano, asumió la responsabilidad de liderar el proceso de reforma constitucional. Como paso previo, expidió el Decreto 1926 de 1990 y, luego, presentó el reglamento de las comisiones preparatorias y las mesas de trabajo de la Asamblea Constitucional,⁴² que deliberaron desde el 14 de septiembre. Las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias, con un radio de acción en todo el país, estaban pensadas para recoger, articular y sistematizar la opinión nacional, de forma que pudiera ser consultada y utilizada por los constituyentes, los partidos políticos, las fuerzas sociales y el Gobierno nacional. En el reglamento se planteaba:

Que es necesario promover un gran debate nacional en el cual puedan participar activamente todos los ciudadanos para expresar sus opiniones sobre las reformas concretas que, a su juicio, deberían ser adoptadas por la Asamblea Constitucional; Que las fuerzas sociales y regionales, así como expertos y dirigentes, tienen en el proceso de la Asamblea Constitucional una oportunidad histórica de contribuir decisivamente en la construcción de las instituciones del mañana; Que es indispensable crear mecanismos amplios de participación para que las reformas que finalmente adopte la Asamblea Constitucional se constituyan en instrumentos eficaces para atender los problemas y responder a las necesidades que son más apremiantes para los colombianos. (Reglamento de las comisiones preparatorias y las mesas de trabajo..., 1990)

Las mesas de trabajo fueron promovidas por los alcaldes, los rectores de universidades, los directivos de las fuerzas sociales, los cabildos indígenas y los consejos de rehabilitación –en los lugares más alejados y municipios menores–, quienes estuvieron encargados de su composición y funcionamiento, previsto hasta el 15 de noviembre de 1990, y de la convocatoria de las diferentes fuerzas sociales y políticas de la región y de los ciudadanos interesados. Bajo la dinámica de seminarios, foros y mesas de discusión, presididas por un relator escogido por el promotor correspondiente, se sometió a estudio de las mesas de trabajo el temario de reforma constitucional propuesto por el Gobierno y se presentaron otras iniciativas partidistas o ciudadanas, previa convocatoria

⁴² Asamblea Constituyente, luego de la decisión tomada por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia 138 del 9 de octubre de 1990, mediante la cual declaró constitucional el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, con excepción de algunas disposiciones que le habían puesto límites al temario de discusión de la asamblea.

de organizaciones sociales con un alcance nacional; esto es, gremios de los principales sectores de la economía, sindicatos, organizaciones cívicas y comunales, organizaciones indígenas y de minorías étnicas, organizaciones estudiantiles y juveniles, organizaciones campesinas, organizaciones feministas y de mujeres, organizaciones de jubilados y pensionados, organizaciones de militares y policías retirados, organizaciones de ambientalistas y ecologistas, organizaciones de derechos humanos, asociaciones de profesionales, asociaciones de universidades públicas, asociaciones de universidades privadas, Iglesia católica y otras iglesias.

Señala Buenahora (1991, p. 276) que “se registraron más de 840 mesas de trabajo coordinadas por las alcaldías; 286 por las organizaciones sociales; 244 por los consejos de rehabilitación, y 114 por las universidades y los Cabildos Indígenas [entre otras]”. Y agrega: “La libertad de opinión, la controversia civilizada y democrática, marcaba la pauta en los debates. Esas 1.580 mesas de trabajo recibieron cerca de 150.000 propuestas” en donde el tema de mayor frecuencia era la paz, seguido de la educación, con más de 12 170 proposiciones en torno a puntos como la reforma integral del sistema educativo, la consagración constitucional del derecho a la educación, su descentralización y la autonomía universitaria. En tercer lugar, estuvieron las propuestas relacionadas con el Congreso, con más de 5 545 peticiones sobre su funcionamiento y la supresión de los auxilios parlamentarios, y, en cuarto lugar, las referidas a la reforma del sistema electoral, que alcanzaron las 2 667 (Buenahora, 1991). Los derechos humanos, la administración de justicia y el régimen territorial también estuvieron presentes dentro de los temas que mayor interés despertaron en la población.

70 Según el reglamento, para sistematizar y archivar los datos básicos, los informes y las actas de las mesas de trabajo, se organizó una oficina central de preparación de la Asamblea Constitucional con sede en Bogotá (Centro de Documentación de la Asamblea Constitucional), adonde debía ser enviada la documentación pertinente, por el siguiente conducto: (i) las derivadas de las mesas promovidas por los alcaldes se enviaban a los gobernadores, intendentes y comisarios respectivos; (ii) las propuestas de las mesas de discusión de las organizaciones sociales y universidades se remitían a un comité especial integrado por un representante de la Presidencia de la República, un representante del Ministerio de Gobierno y un representante de la Comisión Redactora Asesora del Gobierno para la preparación del Proyecto de Reforma Constitucional, designados por la Presidencia de la República; (iii) la documentación de las

mesas dirigidas por los consejos de rehabilitación se enviaban a la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República, encargada del manejo del Plan Nacional de Rehabilitación, y (iv) las provenientes de los cabildos indígenas se remitían a la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno. A su vez, cada uno de estos cuerpos, digamos de canalización, debía hacer llegar todas las propuestas al coordinador ejecutivo para la Preparación de la Asamblea Constituyente, antes del 3 de diciembre de 1990.

Así, la Presidencia de la República, por intermedio del coordinador ejecutivo para la Preparación de la Asamblea Constituyente, estaba encargada de la sistematización de la información que debía ser suministrada a los partidos políticos y a la Comisión Redactora Asesora del Gobierno, y puesta a disposición de los constituyentes y su equipo de trabajo para su consulta.⁴³

Las mesas de trabajo contaron con el apoyo logístico e informativo de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

En forma paralela a las mesas de trabajo, entraron en acción las comisiones preparatorias de la Asamblea Nacional Constituyente, integradas por 900 personas, aproximadamente, seleccionadas por el presidente de la República, entre voceros de las organizaciones sociales y fuerzas políticas y especialistas en las materias fijadas por el Decreto 1926 (Congreso, justicia y Ministerio Público, administración pública, derechos humanos, partidos políticos y oposición, régimen departamental y municipal, mecanismos de participación, estado de sitio, temas económicos y control fiscal). El presidente César Gaviria, en el discurso de instalación de las comisiones preparatorias de la todavía Asamblea Constitucional, pronunciado en el Palacio de Nariño el 14 de septiembre de 1990, expresó:

43 En un informe presentado por la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, dedicada a los temas económicos, sociales y ecológicos, en relación con las propuestas específicas que le correspondió conocer, se expresa lo siguiente: “Examinadas con especial interés las 121 propuestas allegadas a las mesas de trabajo que se organizaron en todo el país, se advierte una preocupación generalizada porque haya mecanismos de control adecuados y, por sobre todo, eficaces que aseguren la preservación y el correcto manejo de los recursos públicos a fin de que puedan cumplir la finalidad que les es esencial.

La aspiración porque se instauren formas de participación popular en el desarrollo de las tareas de control se hace evidente en casi todas las propuestas.

Como es apenas razonable se observan en ellas diferencias accidentales sobre temas como los organismos de control, y su composición y funcionamiento en los niveles de la administración. Es de notar que una proporción significativa de ellas se orienta a conservar la institución de las contralorías” (Archivo General de la Nación, 1991, rollo 9, legajo 334, folio 22).

Los he convocado para invitarlos a cumplir, con entusiasmo, seriedad y decisión, esta cita con la democracia, este compromiso con nosotros y con el futuro de Colombia [...].

Los miembros nominados para integrar las comisiones y subcomisiones no están obligados a participar en ellas. Como ciudadanos, obviamente están en absoluta libertad de hacerlo para la construcción de las instituciones del mañana [...]. Hemos tratado de no excluir a colombianos que han demostrado por sus trayectorias en la vida nacional que pueden contribuir con su singular concurso al enriquecimiento de esta fase preconstituyente [...].

Somos conscientes de que la Asamblea Constituyente es una oportunidad histórica, quizás irreplicable, en la cual la comunidad toda y en especial las fuerzas sociales tienen una gran responsabilidad [...].

Es la oportunidad de revitalizar la legitimidad de nuestras instituciones, de modernizarlas y fortalecerlas. Es la oportunidad de construir una democracia amplia, extendiendo la participación de los ciudadanos a nuevos escenarios en todos los aspectos de la vida nacional. Es la oportunidad, y así lo entienden claramente los ciudadanos, de reconocer concretamente anhelos de justicia e igualdad [...].

Los ciudadanos, sean estos expertos, dirigentes, personalidades, representantes de las fuerzas sociales, o mujeres y hombres que sólo aspiran a vivir dignamente, todos debemos trabajar unidos. Todos tenemos algo que aportar. A todos se les ha dado la posibilidad de hacerlo. Por eso, tanto las mesas de trabajo [...] como las comisiones preparatorias y las subcomisiones, funcionarán a lo largo y ancho del país y todo el que quiera presentar una propuesta fundamentada por escrito podrá hacerlo y ser escuchado. Esta instancia es por ello una verdadera fase preconstituyente sin exclusiones. (Presidencia de la República de Colombia, 1991, pp. 7-8)

Estas comisiones, cuyo centro de operación era el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada, ubicado en Bogotá, se dividieron en subcomisiones –conformadas por verdaderos especialistas– debido a la amplitud y complejidad de cada tema, y sus funciones eran: (i) recibir las propuestas de reforma con su debida justificación; (ii) clasificar las propuestas de acuerdo con los puntos del temario a los que hacían referencia y a los artículos de la Constitución que modificaban, adicionaban o derogaban; (iii) citar a audiencias a los exponentes expertos de las propuestas y, en general, a quien solicitara ser oído en relación

con una propuesta (estas audiencias se realizaron entre el 30 de octubre y el 20 de noviembre de 1990);⁴⁴ (iv) analizar las diferentes propuestas con el objeto de articular las iniciativas de la subcomisión y justificarlas, y (v) elaborar un informe final.⁴⁵

Así, las comisiones preparatorias, a su vez, organizadas en subcomisiones, recibieron el encargo del presidente de la República César Gaviria de estudiar las propuestas que recogían las inquietudes de miles de colombianos, expresadas en proposiciones, planteamientos, ideas, proyectos, cartas, líneas de acción, etc., en relación con las materias que debían ser objeto de reforma constitucional, y las presentadas por las distintas mesas de trabajo, para elaborar un informe final. Estas comisiones deliberaron hasta el 5 de diciembre de 1990.

Las conclusiones de las subcomisiones fueron llevadas a la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, donde operó el Gran Centro de Documentación de la Asamblea Nacional Constituyente.

En palabras de Gaviria (Presidencia de la República de Colombia, 1991), las comisiones y subcomisiones, “además de ser mecanismos abiertos de participación, foros de discusión y análisis, canales de expresión del sentimiento nacional e instrumentos para recoger y organizar la opinión del país sobre el contenido de la reforma” (p. 9), debían servir para promover la pedagogía de la reforma, incorporar a la ciudadanía a un gran debate nacional sobre la democracia deseada para Colombia y ser instrumentos de movilización electoral.

Un balance positivo

De acuerdo con Buenahora (1991, pp. 276-277), la iniciativa ideada por el Gobierno para poner en marcha la democracia participativa en esta fase

73

44 Los voceros de las mesas de trabajo y los representantes de los sectores y fuerzas representativas de la sociedad podían participar con prelación en las sesiones de las subcomisiones.

45 Según el reglamento “los informes finales deberán ser enviados al coordinador ejecutivo, quien tendrá la responsabilidad de organizarlos para que puedan ser consultados fácilmente y sean de utilidad en la elaboración y discusión de la reforma constitucional. El coordinador ejecutivo enviará copia de dichos informes a cada uno de los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso de la República y a la Comisión Redactora Asesora del Gobierno. Todo el archivo sistematizado será colocado a disposición de la Asamblea Constitucional para que pueda ser fácilmente consultado por sus miembros. El coordinador ejecutivo preparará una relación de informes para que los medios de comunicación puedan divulgar los aspectos esenciales de las propuestas y para permitir la consulta de los mismos por parte de los miembros de la Asamblea Constitucional y del Gobierno Nacional. El Gobierno elaborará un formato para la presentación de dichos informes”.

preconstituyente “debía entenderse como la gran siembra de una nueva cultura política”. Sin embargo, se reconoce que en ese momento de mesas de trabajo y comisiones preparatorias “participó fundamentalmente la inteligencia nacional, esto es, distintas élites que orientaban las municipalidades, las organizaciones sociales y las universidades”, mientras que el gran pueblo quedó “al margen sin entender la Constituyente, no obstante el marcado ambiente de aculturación en su favor”. Esto explica la importancia y justificación de los foros, los seminarios y las mesas de discusión que fueron programados en parte del territorio nacional en torno a la Asamblea Constituyente y al temario propuesto por el Gobierno. Al respecto, el autor en cita plantea:

De manera que a pesar de ser expresión de minorías, no sólo desde el punto de vista de la activación sino también de la participación, el proceso promovido desde la Presidencia de la República merece el reconocimiento ciudadano porque produjo una ruptura total con el pasado ya que significó toda una pedagogía sobre el derecho público y las ideologías para llegar al pluralismo y la competencia política civilizada. Ninguna otra generación de colombianos había vivido experiencia similar. (Buenahora, 1991, p. 277)

La idea con la integración y puesta en funcionamiento de las comisiones y subcomisiones preparatorias era que los proyectos de reforma constitucional (integrales o parciales) no solo provinieran de los constituyentes⁴⁶ y del Gobierno nacional, sino de todas las fuerzas sociales, los sectores de la vida nacional y los ciudadanos interesados, que desde hacía tiempo estaban buscando espacios de participación para la definición de los acuerdos fundamentales básicos. Es decir, realmente se estaba pensando en un proceso lo más incluyente posible.

Antes de iniciar la recolección, sistematización y análisis de la información, se tenía la hipótesis de que el proyecto propuesto por el Gobierno había sido determinante en la Asamblea Nacional Constituyente y había marcado una línea de acción clara. No obstante, luego de escuchar a varios constituyentes y asesores entrevistados por el equipo investigativo, se constató que el proyecto del Gobierno fue uno más al lado de tantos proyectos integrales y parciales que fueron presentados.⁴⁷ Si bien el proyecto del Gobierno no fue protagónico en las

46 Los constituyentes presentaron un total de 131 proyectos de reforma constitucional, de los cuales 23 eran propuestas integrales y 108 parciales. Ver Gaceta Constitucional No. 23, pp. 57-59.

47 El constituyente Iván Marulanda (2013) afirmó, por ejemplo, “los Constituyentes llevábamos cada uno un proyecto de reforma constitucional, bien sea un proyecto completo o de las cosas

discusiones de los constituyentes, la participación de este en la organización y funcionamiento de la Asamblea sí fue muy importante, pero esto no le alcanzó para tomarse el liderazgo de la corporación, ya que los delegatarios se encargaron de recordarle su autonomía.⁴⁸ Sin embargo, explica Dugas (1993b, p. 55), “a pesar de este fracaso inicial, la presentación de un perfil más bajo, el trabajo diligente y profesional por parte del ministro de Gobierno y las intervenciones oportunas del presidente Gaviria, permitieron al Gobierno recuperar mucha de su influencia sobre la Asamblea Nacional Constituyente”.

La reforma propuesta por el Gobierno posicionó en primer lugar al Congreso, debido al deterioro institucional de este órgano político en los últimos años, en razón de sus prácticas clientelistas, los privilegios y prebendas de los que gozaba (en este aspecto, el asunto de los auxilios parlamentarios era nuclear) y el distanciamiento de los electores o representados, que aparecía cada vez más marcado. Precisamente, Armando Novoa (2013), en la entrevista realizada por el equipo de investigadores del proyecto,⁴⁹ ratificó que el tema del Congreso fue uno de los más recurrentes en las comisiones preparatorias, junto con las materias referentes a los derechos humanos y los mecanismos de participación.

que cada uno consideraba que eran de su interés más prioritario [...]; ese material fue sagrado en la Constituyente [...]; el proyecto del Gobierno no fue tan importante, no fue el referente, no fue el punto de referencia de los debates [...]; fueron muy importantes los proyectos que llevaron los constituyentes” (Restrepo, Bocanument y Rojas, 2014, p. 94). El asesor Armando Novoa (2013) señaló que el proyecto del Gobierno fue un proyecto más, pues, por el carácter autónomo y soberano de los constituyentes, se consideraba que no debían estar atados a ningún proyecto en particular (Restrepo, Bocanument y Rojas, 2014, pp. 290-311). En igual sentido, se expresaron los constituyentes Eduardo Verano (2013), Antonio Navarro (2013) y Horacio Serpa (2013). Ver las entrevistas en Restrepo, Bocanument y Rojas (2014, pp. 71-80, 154-172 y 183-187).

48 Al respecto, señala Dugas (1993b, p. 54) que “sin duda, el actor más importante en la Asamblea, aparte de los grupos políticos fue el Gobierno del Presidente César Gaviria. El gobierno intentó y, en cierta medida logró, tener una influencia notable en la ANC. Esta fue alcanzada principalmente a través de los ministros [el más protagónico fue el ministro de gobierno Humberto de la Calle Lombana] y asesores del Gobierno, y por la intervención del mismo Presidente Gaviria. No obstante, los primeros pasos del Gobierno para ejercer liderazgo sobre la Asamblea fracasaron. Antes de que esta comenzara, el Gobierno había redactado un proyecto guía de reglamento interno, el cual fue rechazado por muchos constituyentes que lo consideraron una intromisión indebida en los asuntos de la Asamblea. Ese rechazo fue seguido por la poca acogida de los delegatarios al proyecto gubernamental de reforma constitucional. Aunque el Gobierno tenía la pretensión de que su proyecto sirviera como eje del debate constitucional, fue calificado entre los mismos liberales como ‘verboso, repetitivo, un proyecto en el cual uno se pierde’ [según afirmación de un constituyente liberal]”.

49 La entrevista de Armando Novoa puede consultarse en Restrepo, Bocanument y Rojas (2014, pp. 290-311).

Si bien los partidos y movimientos políticos representados en la Asamblea y el gobierno del presidente Gaviria fueron los actores protagónicos de ese momento fundacional, hubo incidencia, en mayor o menor grado, de los medios de comunicación, la Iglesia católica, los gremios económicos, los sindicatos, los grupos étnicos, el Congreso, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el narcotráfico, la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar,⁵⁰ entre otros, quienes, por medio de la presentación de proyectos de reforma constitucional específicos, de la labor de cabildeo, de la búsqueda de aliados naturales al interior de la corporación, de las exposiciones directas realizadas ante los delegatarios⁵¹ y de los comunicados o las cartas enviadas a la Asamblea⁵² –en donde no estuvo ausente

50 En ese momento, la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, constituida en 1987, estaba integrada por las FARC, el ELN y una disidencia del EPL dirigida por Francisco Caraballo. El tema puede consultarse en Lemaitre (2011, pp. 68-86).

51 Entre el 30 de abril y el 13 de junio de 1991 intervinieron ante la Asamblea Nacional Constituyente, ya fuera en la plenaria o en alguna comisión, Luis López Guerra, magistrado del Tribunal Constitucional Español (Gaceta Constitucional n.º 72, p. 2); Rodolfo Piza Escalante, expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y juez de la Sala Constitucional de la CSJ de Costa Rica (GC n.º 72, p. 3); Lorenzo Martín Retortillo, profesor de Derecho Público de la Universidad Complutense (GC n.º 74, pp. 4-5); Juan Martín Caicedo, presidente de la Federación Colombiana de Municipios (GC n.º 106, p. 5); Alberto Mendoza (GC n.º 106, p. 17); Gustavo Quintero (GC n.º 106, p. 18); Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela (GC n.º 87, pp. 10-12); Ariel Armel Arenas, presidente de la Confederación Colombiana de Consumidores (GC n.º 111, pp. 5-6); Patricia Anzola, María Teresa Herrán y Darío Valencia, representantes de Comunicación y Desarrollo (GC n.º 111, pp. 6-9); Jorge Rodríguez Arbeláez, director del Colegio Altos Estudios de Quirama (GC n.º 125, pp. 25-26); Juan Méndez, director de American Watch; padre Francisco de Roux y Gustavo Gallón de la Comisión Andina de Juristas (GC n.º 130, pp. 6-8); profesor Rodolfo Piza Escalante del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (GC n.º 132, p. 4); Luis López Guerra (GC n.º 132, p. 4); Loyola Guzmán Lara, por la secretaría ejecutiva de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos, Fedefam (GC n.º 132, p. 8); representantes de las Comunas Nororientales de Medellín (GC n.º 133, pp. 5-6), y organizaciones campesinas (GC n.º 135, pp. 19-20). También intervinieron los presidentes de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; los gremios de la producción, los medios de comunicación y los gobernadores de las comunidades indígenas (Dugas, 1993b).

52 Entre el 11 de abril y el 21 de junio de 1991 la Asamblea recibió comunicaciones enviadas por delegados de la Conferencia Episcopal (Gaceta Constitucional n.º 52, p. 28); delegados de la ciudad de Medellín (GC n.º 71, pp. 15-16; GC n.º 90, pp. 9-11); la Asociación Colombiana de Juristas Demócratas (GC n.º 84, p. 24); Ernesto Zuluaga, presidente de la Asociación de Áreas Metropolitanas (GC n.º 106, p. 30); estudiantes por la defensa de la educación pública (GC n.º 92, p. 14); periodistas que cubrían la ANC (GC n.º 92, p. 15); el Congreso Nacional de Fotógrafos y Camarógrafos (GC n.º 99, p. 7); monseñor Pedro Rubiano Sáenz (GC n.º 103, p. 28); el Estado Mayor del Movimiento de Autodefensa Campesina del Magdalena Medio (GC n.º 104, p. 15); la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (GC n.º 104, p. 15; GC n.º 131, pp. 8-9; GC n.º 140, p. 38); la Federación Colombiana de Asociaciones de Perinatología (GC n.º 107, p. 23; GC n.º

el uso de prácticas *non sanctas* e ilegales—,⁵³ bregaron porque las posiciones por ellos defendidas tuvieran cabida en la carta constitucional que se empezaba a gestar. Al respecto, señala Novoa (2013):

El *lobby* que hubo a los constituyentes fue muy fuerte y, como en todo cuerpo legislativo, muchos de los acuerdos se tejían por fuera del propio cuerpo deliberativo. Entonces, por ejemplo, hubo *lobby* muy fuerte por parte de los medios de comunicación, de los canales, de Andiaros, que en ese entonces era dirigida por [Juan Manuel Santos]; la Iglesia Católica hizo mucho *lobby* porque la Constitución estableció una separación entre el Estado y la iglesia; las negritudes hicieron un *lobby* muy importante, y eso quedó reflejado en algunas normas de la Constitución y en algunas normas transitorias; todo el mundo hizo *lobby*, los legales y los ilegales, la embajada norteamericana —puesto que de por medio estaba un tema clave como lo era la extradición— [...]. Se estaba discutiendo el tema de la guerra y la paz; el país estaba incendiado, por un lado, Pablo Escobar estaba poniendo bombas y diciendo que era constituyente, buscando acabar con la extradición y, por otro lado, la embajada norteamericana, presionando en la dirección contraria. De manera que eso no fue un encuentro de ángeles, eso fue un encuentro en donde estaban representadas las fuerzas actuantes, y a los constituyentes los abordaron muchos sectores. Las oficinas de los constituyentes eran en el hotel Tequendama, el Centro de Convenciones [donde funcionó la Asamblea] quedaba pasando la calle [...]; ahí llegaba todo el mundo [a las oficinas] a presentar propuestas, a presentar iniciativas [...]; lo que sí puedo decir, con absoluta certeza, es que en el *lobby*, los constituyentes no decidieron el contenido de la Constitución a cambio de prebendas. (Restrepo, Bocanument y Rojas, 2014, p. 300)

77

140, pp. 31-32); representantes de la Coordinadora Nacional Guerrillera (GC n.º 122, p. 24); la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial, Asonal Judicial (C n.º 128, pp. 8-9), y estudiantes de las universidades de Caldas y Nacional de Manizales (GC n.º 133, p. 13).

53 El tema puede ser consultado en Dugas (1993b, p. 56), quien relata algunos sucesos: “los ‘Extraditables’ mantuvieron secuestrados a los periodistas Maruja Pachón y Francisco Santos hasta el 20 de mayo de 1991. El delegado Iván Marulanda anunció el 29 de mayo que por lo menos dos constituyentes habían sido amenazados de muerte a través de anónimos. El 12 de agosto de 1991, salió por primera vez información sobre un intento de soborno al delegado Augusto Ramírez Cardona [del Partido Social Conservador] por parte de un supuesto abogado de Pablo Escobar”.

Como el artículo 28 del Reglamento interno de la Asamblea Nacional Constituyente permitía que “los representantes legales de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional, las universidades y los grupos guerrilleros que se vinculen a un proceso de paz” presentaran proyectos,⁵⁴ al igual que lo podían hacer por derecho propio la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Congreso (artículo 27), llegaron una serie de propuestas de reforma constitucional al seno de la Asamblea derivados de diferentes fuerzas sociales que querían implicarse en la construcción del proyecto de vida colectivo.

En las gacetas constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente se encuentran treinta y cinco propuestas de reforma constitucional, integrales o parciales, presentadas directamente por organizaciones no gubernamentales.⁵⁵ Adicionalmente, se hallan propuestas de otros sectores. El listado puede ser consultado en Londoño (2015). También se aclara que en dichas gacetas y en el archivo de la Asamblea, que custodia el Archivo General de la Nación (AGN), aparecen varios proyectos de reforma constitucional presentados por ciudadanos, ya sea directamente o por conducto de una organización o un delegado.

3. Tercera ola de participación ciudadana: la Asamblea Nacional Constituyente

Finalizada la deliberación de las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias, el 9 de diciembre de 1990 fueron elegidos por voto popular los 70 miembros que integrarían la Asamblea Nacional Constituyente y estarían encargados de canalizar los múltiples intereses de los diversos grupos sociales y políticos, para promulgar la nueva carta constitucional.

Estos comicios se caracterizaron por la alta abstención de los colombianos, equivalente al 74 %, ⁵⁶ y por el buen desempeño electoral de varios partidos y movimientos políticos no tradicionales o alternativos y algunas fuerzas minoritarias, como lo fueron la Alianza Democrática M-19 (AD M-19), que

54 Ver Gaceta Constitucional n.º 66, p. 6.

55 Los documentos aparecen sin un orden específico y secuencial; incluso muchos se encuentran sin numeración. La secuencia se pierde en la propuesta de reforma n.º 13, pasa a la 15 y salta a la 23, y así continúa.

56 Señala Quintero (2002) que “esta elección ha sido bastante discutida debido a la notable abstención presentada: de 14’237.110 electores potenciales, tan sólo 3’710.557 acudieron a las urnas, lo cual correspondió a un 74 % de abstención electoral. De los 3’686.091 votos válidos, el 81 % estuvo a favor de la Asamblea y el 2 % estuvo en contra” (pp. 133-134).

alcanzó un total de 19 constituyentes; la Unión Patriótica (UP) y el Movimiento Unión Cristiana (UC), que eligieron dos constituyentes cada uno, y los movimientos indígenas Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), que alcanzaron a elegir dos constituyentes.⁵⁷

Para esas elecciones los partidos y los movimientos políticos utilizaron estrategias diferentes. Por ejemplo, mientras la Alianza Democrática M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional, que obtuvo representación con 11

57 En la Asamblea Nacional Constituyente tuvieron voz y voto los movimientos ONIC y AICO, que alcanzaron a elegir dos constituyentes: Francisco Rojas, abogado, perteneciente a la comunidad Embera Chamí de Antioquia y representante de la ONIC (25 880 votos), y el indígena guambiano Lorenzo Muelas, agricultor, exgobernador del Cabildo guambiano en el Cauca, del cual fue consejero, y representante de la organización indígena AICO (20 083 votos). También fue designado constituyente con voz pero sin voto el indígena Alfonso Peña Chepe del Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). En la entrevista realizada a Lorenzo Muelas el 4 de septiembre de 2013, apareció con más claridad la situación de los indígenas que participaron en la Asamblea. Entre otras cosas, destaca la contundencia de su convicción de que el proceso constituyente les brindaba una oportunidad histórica que no podían desaprovechar, pues era consciente de que la clase política del país no los quería ni los valoraba, y que los veían más bien como un “palo en la rueda” para el desarrollo, al igual que a los afrodescendientes; por ello era perentorio aferrarse al derecho indígena y no excluirse del proceso, pues estaba claro que nadie reivindicaría sus derechos, que la opresión y la exclusión sufrida no mejoraría si se quedaban por fuera del debate, y continuarían siendo los “semicivilizados”, “salvajes” y “menores de edad” de los que hablaba la Ley 89 de 1890. Por ello articuló un discurso en torno a la frase “vamos nosotros mismos vaya como nos vaya”, es decir, “llegar nosotros mismos, no delegar”. También narró que les tocó luchar hasta el final por las reivindicaciones que alcanzaron en la Constitución de 1991, toda vez que hasta el último momento (3 de julio) los artículos que ya habían sido aprobados por los constituyentes estaban embolotados. Señaló: “Hay como 27 artículos que se pueden interpretar como el derecho al indígena, el derecho al campesino, los logros son muchos. El partido del Gobierno no era amigo nuestro. Faltaban tres días de la culminación de la asamblea y nos fue bien, sacamos nuestros proyectos, en la primera vuelta también, llevaron nuestro documento a la comisión codificadora, en la finca la Yerbabuena, ya cuando vino de allá vino saqueado todo, cuando nuestro proyecto llego de allá. Un asesor mío se dio cuenta y me llamó, luego llamamos al otro constituyente Rojas y a otro del Quintín Lame que era constituyente sin voto, y los tres salimos de nuestra curul y amenazamos con que si esto no vuelve a su cauce no firmamos la constituyente, duramos tres días peleando y el último día, cuando yo estaba ya cansado, Eduardo Verano de la Rosa me levantó de la silla y me dijo que el ministro Humberto de la Calle me necesitaba, me dijo que cómo resolvemos este impase, y el ministro ordenó llamar a sus asesores, nosotros llamamos a los míos y vuelvan a escribir el proyecto (artículos 329 y 330), no fue exactamente la [versión inicial], pero se recuperó algo, los delegatarios, los del Gobierno, no eran amigos nuestros, no nos querían. Carlos Lleras de la Fuente y Cornelio Reyes eran ofensivos con nosotros, no nos querían. Tampoco fue facilito que nos reconocieron nuestros derechos, si no volvemos eso un tierrero como me lo dijo Víctor Daniel Bonilla, un mestizo que ha trabajado más que nosotros, él me dijo que volviera eso un tierrero o que volviera a mi pueblo con la cabeza gacha” (Muelas, 2013).

constituyentes, decidieron lanzar listas únicas, el Partido Social Conservador se dividió en algunas listas para focalizar el voto, y el Partido Liberal realizó una explosión de listas regionales, 36 en total, lo que fue conocido como “Operación Avispa” (Carrillo, 2021, p. 109).

Es importante precisar que a los 70 constituyentes elegidos por voto popular se sumaron cuatro representantes de grupos guerrilleros en proceso de desmovilización designados por el Gobierno. Dos del Ejército Popular de Liberación (EPL), con voz y voto, un representante del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y otro del movimiento indígena Quintín Lame; estos últimos con voz pero sin voto (Dugas, 1993b).

La conformación de la Asamblea Nacional Constituyente fue la siguiente:⁵⁸

Partidos/movimientos	Número de constituyentes elegidos/nombrados	Porcentaje total de la Asamblea	Porcentaje del voto en la Asamblea
Partido Liberal (PL)	25	33.7 %	34.7 %
Alianza Democrática M-19 (AD M-19)	19	25.5 %	26.4 %
Movimiento de Salvación Nacional (MSN)	11	14.9 %	15.3 %
Partido Social Conservador (PSC)	5	6.8 %	6.9 %
Conservadores Independientes (CI)	4	5.4 %	5.5 %
Unión Cristiana (UC) ⁵⁹	2	2.7 %	2.8 %
Unión Patriótica (UP)	2	2.7 %	2.8 %
Indígenas (ONIC - AICO)	2	2.7 %	2.8 %
Ejército Popular de Liberación (EPL)	2	2.7 %	2.8 %

⁵⁸ La información es tomada de Dugas (1993b, p. 47).

⁵⁹ El interés de la Unión Cristiana era limitar el poder tradicional de la Iglesia católica.

Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) ⁶⁰	1	1.3 %	
Quintín Lame ⁶¹	1	1.3 %	
Total	74	100.00 %	100.00 %

Se observa que la composición de la corporación “no quedó circunscrita al bipartidismo tradicional sino que significó el primer gran triunfo del pluralismo democrático en Colombia” (Buenahora, 1991, p. 138),⁶² lo que abrió paso a un proceso deliberativo que logró un amplio consenso sobre *lo fundamental*. Esta composición pluralista fue determinante en el proceso de toma de decisiones, porque ningún sector de los que había alcanzado representación en la Asamblea “fue capaz de imponer la agenda, controlar el debate o determinar los resultados” (Dugas, 1993b, p. 47). Esto, en la medida en que ningún grupo, por sí solo, tenía la fuerza suficiente para hacer aprobar sus propuestas sin lograr consensos con algún otro, pues el reglamento de la Constituyente⁶³ estableció que se necesitaba tener la mitad más uno de los integrantes para que una propuesta fuera aprobada; es decir, 37 votos. Lo que implicó que para alcanzar dicha votación fuera necesario buscar identidades y hacer alianzas y concesiones.⁶⁴ Dugas (1993b, p. 47) explica que el desarrollo político de la Asamblea estuvo caracterizado por dos modalidades: “(a) el consenso global entre la gran mayoría de los grupos políticos en la Asamblea; o (b) las coaliciones transitorias entre grupos, ya sean políticas o programáticas, en cuanto a temas en los cuales no se podía alcanzar el consenso”.

60 Con voz pero sin voto.

61 Con voz pero sin voto.

62 Y agrega: “nunca antes en la historia colombiana se había registrado una Asamblea Nacional Constituyente cuyos miembros fueran elegidos libre y democráticamente. Entre los 70 constituyentes que tuvieron la inmensa responsabilidad de transformar nuestras instituciones se encontraban desde expresidentes y exministros hasta exguerrilleros, pasando por pastores religiosos y voceros de las comunidades indígenas” (Buenahora, 1991, p. 365).

63 Ver Gaceta Constitucional n.º 66.

64 Las entrevistas con Verano (2013) y Novoa (2013) dieron mayor claridad acerca del proceso de toma de decisiones en la Asamblea Nacional Constituyente. Ver Restrepo, Bocanument y Rojas (2014, pp. 71-80 y 290-311).

Esta idea de *inclusión* constituye un lugar común entre los protagonistas del proceso constituyente, las personas que en su momento permanecieron expectantes y quienes, posteriormente, lo adoptaron como objeto de estudio. Uprimny, por ejemplo, resalta que la Asamblea Constituyente “tuvo una composición bastante pluralista para los estándares electorales colombianos” (2002, p. 55) y reconoce que en ella tuvieron una participación muy importante las fuerzas sociales y políticas tradicionalmente excluidas de la política electoral colombiana. Fue el caso de los grupos guerrilleros recién desmovilizados o en proceso de desmovilización,⁶⁵ de los indígenas y de las minorías religiosas. También las mujeres participaron como candidatas y fueron elegidas constituyentes,⁶⁶ pese a que la representación fue muy escasa. Además, hubo organizaciones de mujeres y de feministas con algunas propuestas que deben ser objeto de una investigación y un análisis profundos. Así, sin lugar a dudas, en la Constituyente los más débiles y los invisibilizados adquirieron voz.

Bajo este hilo conductor, señala Ramírez (2008) en el prólogo del libro *De la expectativa al desconcierto: el proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*:

Existe un consenso generalizado [...] sobre el significado del enorme pluralismo logrado en dicha Asamblea porque dio entrada a grupos humanos y a tendencias jamás representadas hasta entonces en ninguno de nuestros Cuerpos Colegiados, como las indígenas cuya participación no solo fue significativa y quedó plasmada en normas constitucionales, sino además derivó en ricas enseñanzas para sus colegas.

Según lo reconoce el autor, podemos proclamar sin temor a equivocarnos que la Asamblea Constituyente de 1991 ha sido la más diversa, repre-

65 En el libro *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*, Eduardo Pizarro reconstruye de manera minuciosa los procesos de paz celebrados entre el M-19 y el gobierno de Virgilio Barco (1989-1990), y entre el PRT, el EPL y el Quintín Lame y el gobierno de César Gaviria (1990-1991) (2017, pp. 125-194).

66 Fueron elegidas a la Asamblea Nacional Constituyente la abogada y exmagistrada del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca María Teresa Garcés, por la Alianza Democrática M-19, movimiento político por el que también fue elegida la poeta y periodista María Mercedes Carranza. Igualmente, la psicóloga Aída Avella, por la Unión Patriótica, actual senadora de la República, y la abogada y exgobernadora de Antioquia Helena Herrán de Montoya, por el Partido Liberal. No fue elegida ninguna candidata de los movimientos de mujeres y feministas que participaron. Acerca de las mujeres que participaron en el proceso de elección de los delegatarios a la Asamblea, ver “Con hojas de vida que cualquier hombre envidiaría las mujeres en la constituyente” (1990).

sentativa y profética que se ha reunido a lo largo de nuestros anales. Allí tuvieron voz sectores siempre olvidados, marginados y enmudecidos por la discriminación persistente. (Ramírez, 2008, p. 8)

La Asamblea se instaló el 5 de febrero de 1991, con la presidencia *ad hoc* de los delegatarios Aída Avella de la Unión Patriótica y Carlos Daniel Abello del Movimiento de Salvación Nacional. Ante la pluralidad de partidos y movimientos políticos representados, se hizo necesario llegar a un acuerdo sobre la conformación de la mesa directiva. El Partido Liberal, el Movimiento de Salvación Nacional (MSN) y la Alianza Democrática M-19 (AD M-19) pactaron la elección de una presidencia tripartita. Al ser relegado del acuerdo, el jefe del Partido Social Conservador, el expresidente Misael Pastrana, renunció a la corporación. Los máximos líderes del MSN y la AD M-19, Álvaro Gómez y Antonio Navarro, respectivamente, representaron a sus colectividades en la Presidencia, mientras que el representante liberal surgió de un acuerdo entre los tres constituyentes con mayor votación: Horacio Serpa fue elegido, por encima de Jaime Castro y Carlos Lemos. Así, los presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente fueron Álvaro Gómez del Movimiento de Salvación Nacional, Antonio Navarro de la Alianza Democrática M-19 y Horacio Serpa del Partido Liberal.

Al establecer su reglamento⁶⁷ y organización, la Asamblea Nacional Constituyente se distribuyó en cinco comisiones permanentes: la Comisión Primera estuvo dedicada a los temas de principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales; procedimientos e instituciones de protección; participación democrática; sistema electoral, partidos políticos y estatuto de la oposición, y procedimientos de reforma de la constitución. La Comisión Segunda asumió el estudio del ordenamiento territorial del Estado y la autonomía regional y local. La Comisión Tercera se encargó del Gobierno y el Congreso; la fuerza pública; el régimen de estado de sitio, y las relaciones internacionales. La Comisión Cuarta fue responsable de la administración de justicia y el Ministerio Público. Y, finalmente, la Comisión Quinta estuvo a cargo de los asuntos económicos, sociales y ecológicos.

La dinámica de trabajo de la Asamblea Constituyente se llevó a cabo en la plenaria, en las comisiones permanentes y subcomisiones, en las comisiones

⁶⁷ El Reglamento interno de la Asamblea Nacional Constituyente puede consultarse en la Gaceta Constitucional n.º 66.

accidentales y en las reuniones realizadas al interior de los partidos y movimientos políticos representados y entre estos mismos grupos. Cuenta Dugas que, si bien los medios de comunicación estaban concentrados en la labor de la plenaria y las comisiones permanentes, “sin duda muchas de las decisiones importantes de la Asamblea fueron incubadas en las reuniones de carácter informal y no-oficial” (1993a, p. 57).⁶⁸

Bajo este contexto y la narrativa de los medios de comunicación, todos los actores sociales y políticos tenían centrada la atención en el nuevo pacto fundamental idealizado como una propuesta de paz,⁶⁹ como “un verdadero tratado de paz, y de paz democrática, entre todos los colombianos” (Mejía y Jiménez, 2005, p. 25), que se jugaba como una de sus cartas principales la apertura del sistema político y la promoción de la participación ciudadana. El proceso constituyente estuvo animado por la idea sustancial de crear un ordenamiento institucional que concretara nuevas reglas para el ejercicio del poder en Colombia, avanzando en reformas de importante calado, como la búsqueda de la paz, la profundización de la democracia, la ampliación de los derechos, la moralización de la administración pública y la modernización del Estado (Dugas, 1993a).

68 Algunos de los entrevistados por el equipo de investigación hicieron referencia a las reuniones informales que se hacían por parte de algunos delegatarios en una sala de espera que había antes de cruzar las puertas del recinto en donde sesionaba la Asamblea, en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada. Entre ellos, Eduardo Verano (2013) y Germán Jiménez (2013). Este último era el secretario del Colegio de Altos Estudios de Quirama, quien habló del desencanto que sintieron en dicha asociación en relación con el proyecto que habían construido con tanto juicio. Sostuvo: “una cosa son los escenarios de discusión y otros los escenarios de decisión. En los escenarios de discusión participan los que estén interesados, pero lo usual y lo normal es que se decide cuando ya se tienen las coaliciones definidas, las decisiones se toman en los pasillos, en las oficinas, en pequeños comités, pero las decisiones están tomadas antes de hacer la votación. Muchas decisiones llegaron fabricadas antes de hacer la votación, casi todas las decisiones debieron pasar por las decisiones de Navarro, Serpa y Gómez”.

69 Señala Lemaitre (2011) que la Asamblea Nacional Constituyente fue proclamada como el gran pacto por la paz entre los colombianos. En su texto *La paz en cuestión*, la autora analiza las diferentes dimensiones de la paz, a saber: la paz como democracia, es decir, como apertura del sistema político y ampliación significativa de las formas de participación; la paz como respeto a los derechos humanos, que exige el robustecimiento de la carta de derechos y la eliminación de los dispositivos que los afectan como, por ejemplo, el estado de sitio; la paz como justicia social, a partir de la demanda de reformas redistributivas que atiendan la pobreza y la inequidad social, y la paz como negociación con las guerrillas o la paz política, que involucra una política de gobierno para desmovilizar a las guerrillas y reincorporarlas a la vida social. Entonces, dadas las diferentes dimensiones de la paz, la autora se pregunta por la paz en cuestión en ese momento fundacional.

Luego de cinco meses de deliberaciones se clausuraron las sesiones plenarias de la Asamblea Nacional Constituyente y se entregó el texto definitivo de la Constitución Política de Colombia de 1991, aprobada en segundo debate⁷⁰ por la corporación en las sesiones de los días 28, 29 y 30 de junio y 1, 2 y 3 de julio de 1991. Esta carta fundamental fue firmada por todos los constituyentes el 4 de julio de 1991, con excepción de Alberto Zalamea, elegido en la lista del Movimiento de Salvación Nacional.⁷¹

4. La participación ciudadana: lo que quedó para el futuro

Después de revisar el contenido de algunos proyectos y propuestas presentadas, identificar los principales debates suscitados al interior de la Asamblea Nacional Constituyente y hacer una comparación con la Constitución Política de 1991, se concluye que los grandes temas presentes en la agenda en la etapa preconstituyente fueron acogidos en la fase de deliberación de la corporación y quedaron plasmados en el resultado final. Se identifican, en términos generales, cinco áreas que transversalizaron todo el trabajo de la Asamblea: la búsqueda de la paz, la profundización de la democracia, la ampliación de la carta de derechos, la moralización de la administración pública y la modernización del Estado.

Afinamiento del sistema democrático: representación, participación y deliberación

Si se observa con detenimiento la Constitución Política de 1991,⁷² se logra constatar que los constituyentes se tomaron en serio el mandato de revitalizar y fortalecer la democracia colombiana. La democracia representativa, viejo modelo institucional fundamentado en el voto ciudadano, fue complementada con mecanismos de democracia directa, local y participativa.

Ya desde el preámbulo de la Constitución se empieza a notar este cambio institucional, al señalar: “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano,

70 Compuesta por el preámbulo, 380 artículos y un capítulo de disposiciones transitorias. Novoa (2013) narró que en la primera vuelta salió una Constitución de 600 artículos. Ver Restrepo, Bocanument y Rojas (2014, p. 304).

71 Esta anécdota la refieren Iván Marulanda (2013), Eduardo Verano (2013) y Horacio Serpa (2013). Ver las entrevistas en Restrepo, Bocanument y Rojas (2014).

72 Se hace referencia al texto constitucional aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente el 4 de julio de 1991.

representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente [...], dentro de un marco jurídico, democrático y participativo [...], decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”.

El título I, que consagra los principios fundamentales, institucionaliza un Estado social de derecho organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista (artículo 1), con el fin claro de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (artículo 2), y cuya “soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público [que ejerce] en forma directa o por medio de sus representantes” (artículo 3).⁷³

La Constitución entendió la participación no solo como un derecho (artículo 40), sino también como un deber (artículo 95), consagrando una serie de dispositivos para ejercerla, ya fuera en la escena política o social.

Un listado incipiente de las normas que podrían ser objeto de análisis incluye el artículo 27, que establece el derecho de petición que permite el conocimiento y, por esa vía, la intervención del administrado en la gestión pública;⁷⁴ los artículos 37 y 38, que consagran los derechos fundamentales de reunión (que envuelve el derecho a manifestarse pública y pacíficamente) y de asociación, respectivamente; el artículo 40, que señala el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; el artículo 95, numeral 5°, que establece como deber de la persona y del ciudadano la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país; los artículos 42 a 77, que consagran los derechos económicos, sociales y culturales –DESC– (que incluyen la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud –artículo 44–; la participación de la comunidad en los servicios de salud y en las decisiones que afecten su derecho a un ambiente sano –artículo 49–; la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas –artículo 57–, y la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación –artículo 68–). Asimismo, los artículos 78 a 82, que instituyen los derechos colectivos y del ambiente (y en ellos prevé la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen –artículo 78– y de

73 Este fue un cambio estructural de la Constitución Política de 1991, pues bajo la Constitución de 1886 la soberanía residía en la nación.

74 Ver Corte Constitucional, Sentencia T-445 (1993).

la comunidad en las decisiones que puedan afectar un ambiente sano –artículo 79–); y los artículos 86 a 88, que regulan las acciones constitucionales para exigir la protección y aplicación de los anteriores derechos; entre ellas, la acción de tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares.

Continuando con el listado, los artículos 103 a 106 señalan como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Los artículos 107 a 111 garantizan a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse y señala su marco de acción. El artículo 112 consagra el derecho de oposición; y los artículos dedicados a la regulación de la estructura del Estado, 113 a 121, consagran un sistema *criollo* de frenos y contrapesos entre las ramas del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial. En el título pertinente a la rama legislativa, el artículo 133 dispone que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común; además, que el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Los artículos 138 a 149 establecen las reglas de juego para el proceso deliberativo en ambas cámaras, y los artículos 151 a 169 regulan el proceso de formación de las leyes. El artículo 170 señala la posibilidad de que un número de ciudadanos, equivalente a la décima parte del censo electoral, solicite ante la organización electoral la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley. El artículo 247 abre la puerta a la elección popular de jueces de paz. Los artículos 258 a 263 regulan el marco procedimental del sufragio y las elecciones. Los artículos 264 a 266 señalan las autoridades electorales y discriminan sus atribuciones constitucionales, y el artículo 270 fija la competencia del legislativo para organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

En el capítulo dedicado al régimen departamental, los artículos 299 a 301 regulan el proceso electoral y las atribuciones de las asambleas departamentales, y el artículo 303 establece la elección popular de gobernadores. En el capítulo referente al régimen municipal, los artículos 312 a 313 disponen el proceso electoral y las atribuciones de los concejos municipales; el artículo 318 establece que, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los

concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos, en el caso de las zonas rurales, en los cuales habrá una junta administradora local de elección popular. El artículo 329 prevé la participación de los representantes de las comunidades indígenas en la delimitación de las entidades territoriales indígenas y el 330 establece las funciones de los consejos de los territorios indígenas. Asimismo, los artículos 340, 341 y 342 disponen la participación de los sectores económicos, sociales, ecológicos comunitarios y culturales en el Consejo Nacional de Planeación y en los consejos territoriales;⁷⁵ y los artículos 375 a 378 señalan los mecanismos populares para la reforma de la Constitución.

Adicionalmente, la Constitución señaló que la estructura interna y el funcionamiento de los colegios profesionales (artículo 26), los sindicatos y las organizaciones sociales y gremiales (artículo 39) y las organizaciones deportivas (artículo 52) deberán ser democráticos. Muy importante es la obligación que el artículo 41 le impuso al Estado de fomentar “prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana”, y la obligación de las instituciones de educación, oficiales o privadas, de estudiar la Constitución e instruir en virtudes cívicas.

Con mucha razón, el constituyente Fals Borda (1991, p. 53) afirmó que “la ideología de la participación democrática resultó ser el cemento de toda la estructura de la nueva Carta Política”. Es verdad que la democracia participativa complementó a la democracia representativa. Sin embargo, las narrativas en torno al tema alimentaron la esperanza de que los problemas que normalmente se habían asociado a la representación, tales como, el clientelismo, la corrupción, la manipulación y compra de votos y el fraude electoral, entre otros, serían solucionados en razón de una propuesta que buscaba dignificar la política y hacerla más permeable a la acción ciudadana, al ampliar los espacios de participación en los diferentes niveles de toma de decisiones. Nada más ilusorio.⁷⁶

Hoy queda claro que este caleidoscopio de estrategias democráticas que combinan dosis de representación, participación y deliberación fue el resultado

75 En este marco se han implementado la planeación local y el presupuesto participativo en diferentes municipios colombianos.

76 En otras oportunidades la autora hizo un breve análisis de la crisis institucional que ha caracterizado a los partidos políticos desde el siglo XX (Londoño, 2012, pp. 63-76) y una reflexión en torno a las promesas, expectativas, fracasos y frustraciones a propósito del ideal de la democracia participativa que fue consagrado en la Constitución Política de 1991 (Londoño, 2014, pp. 215-220).

de los diferentes consensos y alianzas que confluyeron en la Asamblea Nacional Constituyente. Asamblea que, como se vio, ha sido entendida como la más pluralista y multicultural de la historia nacional, porque en ella tuvieron asiento, además de los actores tradicionales de la política, sectores sociales y políticos que nunca habían participado en la construcción del proyecto de vida colectivo, y que tenían en su horizonte la apertura del sistema político, la ampliación de los espacios de participación ciudadana, la dignificación de la política y la eficacia de las instituciones con miras a una mejor gobernabilidad.

Conclusiones

Es indiscutible que la Constitución Política de 1991 surgió de un proceso constituyente inédito que cambió la forma de hacer las constituciones en Colombia. Dicho proceso, desde su propia gestación con el movimiento estudiantil de 1989 (primera ola de participación), su continuación con las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias (segunda ola de participación), y la elección libre de los constituyentes y posterior instalación de la Asamblea Nacional Constituyente (tercera ola de participación), logró que miles de ciudadanos y grupos sociales que permanecían al margen de la vida nacional se interesaran y participaran en la definición de los acuerdos fundamentales básicos.

Si bien en la fase final o constituyente todo dependió de la labor de los delegatarios, la integración pluralista y multicultural de este cuerpo colegiado permitió que grupos sociales y políticos históricamente excluidos del sistema de toma de decisiones participaran al lado de los partidos tradicionales en la construcción del proyecto de vida colectivo. Como bien lo planteó el constituyente Iván Marulanda, la Asamblea cumplió “un mandato de historia”, que permitió, “por primera vez, [que se reunieran] todo tipo de colombianos, para buscar por las buenas una forma de convivencia pacífica. Una organización social y política que [...] sirva para levantar sobre este suelo, y para siempre, una civilización”.⁷⁷

El hecho que queda demostrado es que la Constitución de 1991 no fue una “Carta de Batalla” en los términos de Valencia (1997), porque no fue impuesta por los vencederos a los vencidos, como ocurrió al finalizar las diversas batallas nacionales libradas, ni constituyó el predominio de una ideología política

⁷⁷ Exposición general del delegatario Iván Marulanda en la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 21 de febrero de 1991. Gaceta Constitucional n.º 18, p. 9.

sobre otra, como había sido tradición en la historia del constitucionalismo colombiano.⁷⁸ Tanto el proceso como el resultado fueron inéditos en Colombia y, por ello, vale la pena convertirlos en objeto de estudio.

Finalmente, el resultado fue coherente con los consensos que se percibían en el ambiente nacional en la fase preconstitucional, pues se expidió una Constitución que proclamó la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, amplió la carta de derechos y contempló acciones constitucionales para su defensa, propendió por la profundización de la democracia, abrió canales de participación en la vida económica, social y política, y le apostó a la moralización de la función pública y a la modernización de las instituciones.

Con claras contradicciones entre la parte dogmática y la parte orgánica –conocida como la sala de máquinas–, debido a la adopción de un modelo neoliberal que preparaba al país para el proceso de apertura económica, la Constitución de 1991 les dio esperanzas a los colombianos porque representaba un nuevo pacto fundacional que auguraba la reconciliación de la sociedad. Lo que siguió a esta fiebre constitucional fue la certeza de que la realidad es más dura de cambiar. Pero ese es otro tema.

Referencias

- Buenahora, J. (1991). *El gran debate nacional en el proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Tercer mundo editores.
- Cajas, M. A. (2015). *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1886-1991. Tomo II. Del Frente Nacional a la Asamblea Constituyente, 1958-1991*. Universidad de los Andes y Universidad ICESI.
- Carrillo, F. (2021). *30 años de la Constitución. 4 de julio de 1991. El movimiento estudiantil que cambió a Colombia*. Planeta.
- Cepeda, I. (2006). Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia. *Revista Cejil*, (2), 101-112.

78 En la edificación del Estado nacional Colombia ha tenido varias constituciones generales o nacionales. Un listado acotado nos obliga a considerar las constituciones de 1821 y 1830, en el período de la Gran Colombia (1819-1830); las de 1832, 1843 y 1853 durante la Nueva Granada (1830-1858); las cartas de 1858 y 1863 en el transcurso de la federación (1858-1886); la de 1886 en el umbral de la Regeneración (1886-1903) y, finalmente, la Constitución de 1991. En el libro *Cartas de Batalla*, Hernando Valencia (1997) hace un detallado estudio de las constituciones nacionales antes señaladas.

- Con hojas de vida que cualquier hombre envidiaría las mujeres en la constituyente. (1990, 7 de diciembre). *El Tiempo*.
- Contravía. (2005, 4 de julio). *Séptima papeleta. Parte I y II* [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=Z1CgzPNhSgl>
- Corte Constitucional de Colombia. (1993, 12 de octubre). Sentencia T-445 de 1993 [M. P. Alejandro Martínez Caballero].
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. (1990, 9 de octubre). Sentencia 138. Expediente No. 2214 (351-E) [M. P. Hernando Gómez Otalora y Fabio Morón Díaz].
- Cuerpo técnico revela detalles del asesinato del magistrado Valencia. (5 de septiembre de 1990). *El Tiempo*.
- De la Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas*. Editorial Planeta.
- Dugas, J. (1993a). La Constitución Política de 1991: ¿Un pacto político viable? En J. Dugas, *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?* (pp. 15-44). Fondo Editorial Cerec.
- Dugas, J. (1993b). El desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente. En J. Dugas, *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?* (pp. 45-76). Fondo Editorial Cerec.
- El asesinato del coronel Valdemar Franklin Quintero; habla su esposa. (1990, 14 de agosto). *El Tiempo*.
- El asesinato de Rodrigo Lara Bonilla. Informe conjunto de los medios de comunicación sobre el estado de la investigación del asesinato del ministro de Justicia. (1987, 7 de septiembre). *Semana*.
- Fals, O. (1991). La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia. *Revista Análisis Político*, (14), 46-58.
- Fin de una tragedia que cambió al país. (1994, 3 de enero). *Semana*.
- García, M. (2009). Caracterización del régimen político colombiano. En M. García y J. Revelo (cod.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009* (pp. 16-83). Dejusticia.

- Gaviria, C. (1990, 14 de septiembre). Discurso del presidente de la República al instalar las comisiones preparatorias de la Asamblea Nacional Constituyente.
- González, J. (2019). *Revolución, democracia y paz. Trayectorias de los derechos humanos en Colombia (1973-1985)*. Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Editorial Norma.
- Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva: cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Debate.
- Gutiérrez, F. (2017). *La destrucción de una República*. Universidad Externado de Colombia.
- Gutiérrez, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de guerra en Colombia?* Debate.
- Herida de muerte. (1989, 31 de diciembre). *Semana*.
- Jiménez, G. (2013, 22 de julio). Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación La participación ciudadana en el Proceso Constituyente de 1991. Universidad de Medellín.
- La séptima opción. (1990, 26 de febrero). *El Espectador*.
- La séptima papeleta. (2011, 15 de marzo). *Semana*.
- La Unión Patriótica vuelve a la arena política. (2013, 8 de julio). *Semana*.
- Laverde, J. (2013, 12 de noviembre). Así mataron a Luis Carlos Galán. *El Espectador*.
- Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- Lemaitre, J. (2011). *La paz en cuestión. La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*. Universidad de los Andes.
- Londoño, M. (2012). El juez constitucional ante la crisis de legitimidad de los órganos mayoritarios. En M. Londoño, *Constitución y democracia: la cuadratura del círculo* (pp. 51-91). Sello Editorial Universidad de Medellín.

- Londoño, M. (2014). Los colores de la montaña: la participación ciudadana en contextos violentos. En A. Botero, *Cine y Derecho* (pp. 207- 231). Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Londoño, M. (2015). Participación ciudadana: algo más que elegir y ser elegido. Un estudio desde el proceso constituyente de 1991. En M. Bocanument, M. Rojas y O. Restrepo, *Participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991* (pp. 11-48). Sello Editorial Universidad de Medellín.
- López, C. (2010). “La refundación de la patria”, de la teoría a la evidencia. En C. López (ed.), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (pp. 29-78). Corporación Nuevo Arco Iris y Mondadori.
- Los estudiantes de la séptima papeleta. (2010, 8 de marzo). *Semana*.
- Los yuppies constituyentes. (1990, 12 de noviembre). *Semana*.
- Marulanda, I. (2013, 25 de febrero). Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación La participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991. Universidad de Medellín.
- Mejía, O. y Jiménez, C. (2005). Nuevas teorías de la democracia. De la democracia formal a la democracia deliberativa. *Colombia Internacional*, (062), 12-31.
- Melo, J. O. (2017). *Historia mínima de Colombia*. Turner publicaciones.
- Muelas, L. (2013, 4 de septiembre). Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación La participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991. Universidad de Medellín.
- Múnera Ruiz, L. (1999). *Los estudios sobre la participación en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/75374/Estudios%20sobre%20participacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Navarro, A. (2013, 10 de abril). Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación La participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991. Universidad de Medellín.

- Novoa, A. (2013, 12 de abril). Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación La participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991. Universidad de Medellín.
- Orjuela, J. y Rodríguez, V. (1993). *Semilla en tierra seca*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Pécaut, D. (2001). *Guerra contra la sociedad*. Editorial Espasa.
- Pécaut, D. (2003). *Violencia y política en Colombia. Elementos de reflexión*. Nuevo Editores y Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Grupo Editorial Norma.
- Pécaut, D. (2012). *Orden y violencia: Colombia: 1930-1953*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Pécaut, D. (2017). *El busca de la nación colombiana*. Debate.
- Pizarro, E. (2017). *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Debate.
- Por ahí puede ser la cosa. (1990, 21 de febrero). *El Tiempo*.
- Presidencia de la República de Colombia. (1991). *Propuestas de las Comisiones Preparatorias. Asamblea Constitucional*. Colombia.
- Quintero, O. (2002). Sociología e historia del movimiento estudiantil por la Asamblea Constituyente de 1991. *Revista Colombiana de Sociología*, (1), 125-151.
- Ramírez, A. (2008). Prólogo. De la ilusión a la realidad. En R. Zuluaga, *De la expectativa al desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Reglamento de las comisiones preparatorias y las mesas de trabajo de la Asamblea Nacional Constitucional. (1990, 17 de septiembre). *El Tiempo*.
- Restrepo, C. (2009). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, O., Bocanument, M. y Rojas, M. (2014). *Voces de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*. Sello Editorial Universidad de Medellín.

- Ronderos, M. T. (2014). *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Aguilar.
- Salazar, A. (2001). *La parábola de Pablo*. Editorial Planeta.
- Serpa, H. (2013, 10 de abril). Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación La participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991. Universidad de Medellín.
- Todavía podemos salvar a Colombia. (1989, 22 de octubre). *El Tiempo*.
- Torres, C. (2007). *De las aulas a las urnas. La Universidad del Rosario, la séptima papeleta y la Constitución de 1991*. Editorial Universidad del Rosario.
- Uprimny, R. (2001). Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia. En B. S. Santos y M. García, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia* (pp. 261-315). Tomo I. Ediciones Uniandes, Siglo del Hombre.
- Uprimny, R. (2002). Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnóstico y perspectivas. En V. Moncayo, C. Gaviria y R. Uprimny, *El debate a la Constitución* (pp. 55-72). Universidad Nacional de Colombia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA.
- Valencia, H. (1997). *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Fondo Editorial Cerec.
- Verano, E. (2013, 27 de febrero). Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación La participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991. Universidad de Medellín.
- Vote por Colombia. (1990, 6 de febrero). *El Tiempo*.